

L'IMPOSITION DIRECTE DU CAPITAL

DANS LES
FINANCES COMMUNALES

THÈSE
pour le Doctorat en Droit
(Sciences politiques et Économiques)

présentée et soutenu le 11 juin 1925, à 14 heures

par

JEAN CLOS
Licencié ès sciences mathématiques

Président : M. Edgard ALLIX, Professeur
Suffragants { MM. HITIER, Professeur
LESCURE, Professeur

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE
49, BOULEVARD SAINT-MICHEL, PARIS

—
1925

L'Imposition directe du Capital
dans les
Finances Communales

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

L'IMPOSITION DIRECTE DU CAPITAL

DANS LES FINANCES COMMUNALES

THÈSE
pour le **Doctorat en Droit**
(*Sciences politiques et Économiques*)

présentée et soutenu le 11 juin 1925, à 14 heures

par

JEAN CLOS
Licencié ès sciences mathématiques

Président : M. Edgard ALLIX, Professeur
Suffragants { MM. HITIER, Professeur
LESCURE, Professeur

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE
49, BOULEVARD SAINT-MICHEL, PARIS

1925



INTRODUCTION

POURQUOI LA COMMUNE A BESOIN DE RESSOURCES PROPRES

La Commune est dans notre droit public une création artificielle de l'Etat qui lui attribue les pouvoirs avec une jalouse parcimonie. Elle est dans la réalité une institution vigoureuse, aussi vieille que l'Etat, dont la solidité est établie sur les puissants fondements de la nature et de la coutume.

L'Etat moderne, centralisateur et juriste, ne pourrait s'accommoder de la souveraineté politique des Communes, mais plus il prend conscience de sa vraie nature, plus il trouve dans sa durée des raisons d'avoir confiance dans l'avenir, plus il regarde aussi avec sympathie les organismes intermédiaires, placés entre l'individu et sa souveraineté, organismes dans lesquels, avant la Révolution française, de bons esprits croyaient avoir trouvé les gages d'une évolution sociale pacifique.

La Commune est un auxiliaire nécessaire de l'Etat pour les services généraux tels que l'Assistance et l'Hygiène.

Elle représente par ses services d'utilité propre comme la voirie, les marchés etc. un groupement économique naturel d'une importance capitale.

Elle est l'élément et le point de départ d'une intégration politique et économique de l'Etat.

Il est donc essentiel que la Commune vive d'une vie intense et, la vie communale s'inscrivant dans le budget communal, qu'elle ait dans son budget des ressources propres.

La réforme de 1914 et 1917 qui a fait de l'impôt personnel sur le revenu la base des finances nationales a laissé au budget communal les anciens impôts directs dont la forme semblait aux novateurs inconciliable avec les conceptions modernes de justice fiscale. Une réforme de la fiscalité communale a été poursuivie sans résultat sérieux jusqu'ici avec deux tendances principales opposées, la première qui tire la majeure partie des ressources communales d'un fonds commun, réparti par l'Etat, et sacrifie l'autonomie financière des communes, la deuxième qui se préoccupe de donner aux communes une plus grande indépendance et à leur budget des ressources spéciales. M. Joseph Caillaux, par exemple, proposait, dès 1907, d'abandonner aux communes les impôts réels plus conformes que l'impôt personnel au caractère essentiel de la commune, association d'intérêts plus que personne publique d'autorité. Il invoquait l'exemple de la réforme méthodique, opérée en Prusse par le ministre des finances Miquel dans les prescriptions minutieuses de la loi du 14 juillet 1893.

Il n'est nullement nécessaire de se prononcer d'une manière catégorique entre les deux systèmes : rattache-

ment des impôts communaux aux impôts d'Etat, séparation absolue des impôts communaux et des impôts d'Etat. Dans la pratique, ces deux systèmes doivent se concilier et il semble désirable de rechercher pour le budget communal des impôts directs particuliers, adaptés aux caractères spéciaux de l'organisation communale.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552003_0048

CHAPITRE I^{er}

L'Impôt Direct sur le Capital et la Commune

Les Centimes additionnels communaux sont basés sur les quatre anciennes contributions, foncière, mobilière, portes et fenêtres, patentes. Avec des modalités différentes; ils ont calculés sur le revenu des immeubles, sur le nombre d'ouvertures, sur la valeur locative des locaux occupés, considérés comme l'indice des facultés contributives.

Les nouveaux impôts d'Etat frappent dans ses diverses origines le revenu personnel.

Il est intéressant d'examiner s'il est possible d'asseoir un impôt direct communal, non plus sur le revenu réel ou personnel qui est à la base des impôts directs d'Etat et des impôts directs communaux, mais sur le *capital*. Un tel impôt serait-il légitime ? et en atteignant une manifestation de la richesse non encore frappée par la commune complèterait-il heureusement les impôts existants ?

FORMES DIVERSES DE L'IMPÔT DIRECT SUR LE CAPITAL

1° *Impôt extraordinaire sur le Capital.* — L'idée a été lancée avec un certain éclat d'un impôt extraordinaire d'Etat sur le capital, de la confiscation d'une partie notable du capital qui comblerait le déficit et préparerait les formules nouvelles d'organisation sociale. Elle a plu par son apparence radicale et exceptionnelle, elle portait dans les problèmes économiques si complexes de l'après-guerre une sorte d'esprit de guerre et de révolution, elle promettait une revanche contre les enrichis et flattait la jalousie démocratique sans inquiéter la masse toute puissante. Le premier enthousiasme paraît s'être refroidi. On semble craindre qu'un tel prélèvement sur le capital soit d'une pratique difficile et peu efficace et ne trouble gravement la paix sociale pour un médiocre résultat. Ce projet d'impôt extraordinaire sur le capital a eu sur la nation une influence morale détestable. Il l'a détournée de l'âpre vérité : que l'équilibre financier ne peut être obtenu que par le travail et les sacrifices immédiats de tous. Il a endormi les bonnes volontés et retardé l'heure de l'examen sincère et des résolutions courageuses. Pour une société, ébranlée par quatre ans de guerre monstrueuse, le *quieta non movere* est une maxime, d'une prudence élémentaire. Les fortunes acquises ne peuvent être contestées sans mettre en danger l'ordre social et elles trouvent pour les défendre les auxiliaires les plus démocratiques et les plus inattendus. On l'a bien vu au moment où il s'est agi de réviser les marchés de guerre et les indemnités pour dommages de guerre.

Nous ne parlons pas des difficultés techniques qui sont à peu près insurmontables.

En tous cas, un prélèvement extraordinaire sur le capital ne peut être retenu pour les finances communales qui exigent la confiance, la collaboration des intérêts pour une oeuvre facile à comprendre et de résultats directs faciles à constater.

La Commune n'est pas une personne morale comparable à l'Etat. Elle est une amitié des choses, plus qu'une communion des âmes. Elle n'a pas cette flamme de haute spiritualité, qui, pâle veilleuse aux clartés de la paix, dévore dans les temps de malheur les biens, les corps et les âmes. Au nom de quoi demanderait-elle les sacrifices que comporte l'impôt extraordinaire sur le capital ?

La commune étant une association d'intérêts, plus qu'une personne morale, quel intérêt matériel communal pourrait être mis tellement au-dessus des intérêts privés qu'il commande une confiscation du capital privé ?

Le consentement que la commune ne pourrait réclamer au nom d'un principe supérieur, de quelle autorité l'exigerait-elle puisqu'elle n'a pas la force politique qui brise les volontés ?

Le calcul de l'impôt sur le capital par l'application d'un coefficient aux bases des impôts cédulaires sur le revenu serait injuste et inexact, parce que le capital et le revenu sont deux choses distinctes dans leur principe, parce que le rapport entre le capital et le revenu est variable. D'autre part, aucun impôt communal n'est basé sur le revenu et dans chaque commune, les imposables à l'impôt sur le revenu sont très peu nombreux. Cette méthode de calcul du capital par le revenu, qui serait sé-

duisante dans notre époque d'improvisations, serait donc inacceptable au point de vue communal.

Quant à la méthode d'évaluation directe, elle supposerait une inquisition qui ne serait pas compatible avec le caractère de la commune. D'ailleurs, beaucoup de capitaux privés ne sont nullement localisés et par suite sont hors du contrôle communal.

Même si l'assiette de l'impôt pouvait s'effectuer d'une manière satisfaisante, le recouvrement serait impossible à garantir.

La Commune ne peut donc s'accommoder, ni dans le principe, ni dans la pratique, d'un prélèvement extraordinaire sur le capital.

Impôt direct sur la plus-value. — Une deuxième forme d'impôt direct sur le capital est constituée par l'impôt sur la plus-value.

Il doit être retenu au point de vue communal, comme indemnisation de certaines dépenses qui, ayant une utilité collective, profitent indirectement d'une manière notable aux personnes privées. Certains travaux de voirie, expropriation, percement d'une rue, création d'une ligne de transports, etc. apportent aux riverains une augmentation considérable de capital comme plus-value d'immeubles ou de fonds de commerce. La loi de 1841 (art. 2bis et 5) qui règle l'expropriation pour cause d'utilité publique donne une base juridique dans certains cas à un prélèvement sur la plus-value créée par les travaux de voirie. Une application presque immédiate en 1843 à l'occasion du percement de la rue Rambuteau révéla la

difficulté de fixer la plus value et l'indemnité correspondante par la procédure lente de la loi de 1841. Les débats durèrent une dizaine d'années.

Une modalité intéressante consisterait à escompter une future plus-value en constituant des syndicats de propriétaires qui, sous la surveillance de la Commune, se chargeraient de certains travaux de voirie pour un prix déterminé par avance.

Dans la pratique, la Ville de Paris, par exemple, prend la précaution d'écarter au préalable les travaux de voirie qui n'apporteraient pas assez d'avantages à l'intérêt collectif ou entraîneraient des frais hors de proportion avec leur utilité générale (non classement des voies privées trop étroites qui n'assurent pas un passage essentiel à la circulation).

La considération de la plus-value pourrait, avec une procédure plus rapide, servir de base à une contribution communale, fondée sur l'idée d'échange.

On pourrait, par exemple, avant d'entreprendre un travail important de voirie demander l'opinion conforme de syndicats représentant les propriétaires fonciers et les commerçants intéressés. Après cette adhésion de principe, une fois les travaux terminés, une révision extraordinaire de la valeur en capital à partir du 1^{er} janvier de l'année suivante permettrait la fixation de la plus-value et l'établissement d'une taxe communale. Cette révision serait faite dans la forme ordinaire par l'Administration des Contributions Directes avec l'assistance des Répartiteurs et sous le contrôle des habitants qui seraient admis à contester les chiffres fixés dans les délais usités. Ce serait une procédure analogue à celle de l'évaluation cadas-

trale qui suit l'addition de constructions en matière de contribution foncière.

L'idée d'une contribution communale, établie sur la plus-value a été très en faveur au siècle dernier en Allemagne, en Angleterre, aux Etats-Unis, partout en général où s'élèvent soudainement des cités industrielles ou commerciales, par suite de circonstances exceptionnelles. Les maisons surgissent du sol, les terrains déserts se couvrent d'édifices, leur prix augmente dans des proportions fabuleuses, une multitude d'immigrants apporte au commerce local naissant un flot sans cesse renouvelé d'acheteurs peu exigeants. Dans la vie de toute ville moderne, on observe de temps en temps des sortes de fièvres de croissance. Mais ici, le phénomène est encore plus net, il n'y a pas à s'embarrasser d'une distinction entre la valeur primitive et la valeur finale. La plus value est toute la valeur.

On pourrait citer en France dans cet ordre d'idées l'essor de Paris vers 1860, dans la plaine Monceau, le développement rapide de nos stations balnéaires, la prospérité soudaine du port de Casablanca.

En Allemagne l'impôt sur la plus-value (Zuwachststeuer) a reçu une application intéressante en 1898 dans la colonie de Kiao Tcheou (1): « Une ordonnance y institua une taxe sur la plus-value, absorbant le tiers de celle-ci et perçue, lors des aliénations, sur l'excédent du prix de vente par rapport au prix précédent d'acquisition. Pour éviter les fraudes, l'Administration avait un droit de préemption, au prix déclaré par le contribuable.

(1) Allix.

Certaines villes, comme Cologne et Francfort ont établi des impôts municipaux sur la plus-value. »

La loi du 15 juillet 1909 et la loi du 14 février 1911 transforment le *Zuwachstssteuer* en impôt d'Empire. Il est tenu compte pour l'établissement de la plus-value des frais d'amélioration faits par le propriétaire et aussi du nombre d'années que l'immeuble est resté dans les mêmes mains. Le taux de l'impôt est réduit de 1 0/0 par an. Le tarif est progressif.

L'impôt sur la plus-value était réparti de la manière suivante, 50 0/0 à l'Empire, 10 0/0 aux Etats confédérés, 40 0/0 aux communes, où était situé l'immeuble.

A la suite de la loi de 1913, l'Empire allemand ayant renoncé à sa part de l'impôt, le *Zuwachtsteuer* est tout entier réservé aux communes.

En Angleterre. — L'Increment value duty » prescrite par la loi de finances du 29 avril 1910 est une taxe sur les plus values foncières au taux de 20 0/0 sur toutes les plus-values réalisées depuis le 30 avril 1909. Etablie sur *le sol nu*, la taxe est perçue à chaque mutation de propriété et pour les propriétés de mainmorte tous les 15 ans par évaluation directe. Il n'est pas tenu compte des plus-values de moins de 10 %. La loi de 1910 supposait la confection d'un cadastre général de l'Angleterre, travail très considérable qui dut être abandonné.

Trois taxes ont été instituées par la même loi de 1910 l'une concernant les baux « emphytéotiques », très usités en Angleterre, d'une longue durée allant jusqu'à 99 ans qui organisent un véritable démembrement du droit de propriété. Un propriétaire loue par exemple pour 99 ans un terrain sur lequel le preneur édifie une construc-

tion, les bâtiments et le sol revenant au propriétaire à la fin du bail. Un droit de 10 0/0 frappera le bénéfice réalisé par le bailleur à raison de la plus-value acquise par le terrain nu durant le bail.

Une autre taxe frappe « *les terrains non mis en valeur* ». Elle vise à empêcher la spéculation sur les terrains à bâtir. Cette taxe annuelle est au taux de 2,50 0/0 sur la différence entre la valeur du terrain comme emplacement et sa valeur comme terrain agricole, différence déterminée par des évaluations périodiques. Il y a des dégrèvements pour le sol employé à la culture, des exemptions pour les espaces libres.

Il semble que la législation anglaise n'ait obtenu jusqu'ici que peu de résultats.

En France. — Lors des travaux qui aboutirent à la loi de 1920, un projet de taxe sur la plus-value des immeubles fut écarté, pour la raison principale qu'il convenait de réserver aux budget communaux une recette de cet ordre dont le caractère est nettement communal.

Enfin il est permis d'envisager une troisième forme d'impôt direct sur le capital d'un caractère spécifique-ment communal.

IMPÔTS DIRECTS COMMUNAUX SUR LES CAPITAUX LOCALISÉS EN GÉNÉRAL

Ces impôts directs communaux sont conçus comme une juste indemnisation des services rendus par la Commune dans la formation des capitaux immobiliers et mobiliers localisés.

Un *impôt direct communal sur les rentes et capitaux mobiliers* ne se comprendrait guère.

Il soulèverait plusieurs questions préalables : Quelle est la part de la commune dans la formation des capitaux mobiliers ? Doit-on imposer ces capitaux dans la commune où ils ont été créés, ou dans celle où résident les propriétaires ? Comment asseoir pratiquement un tel impôt ? Par quelles garanties en assurer le recouvrement ?

Les seuls impôts directs communaux possibles ne peuvent frapper que les capitaux nettement localisés.

Deux impôts de cette nature nous semblent devoir être retenus :

L'impôt direct sur la valeur en capital des propriétés foncières bâties et non bâties.

L'impôt direct sur la valeur en capital des fonds professionnels.

Ils ont de sérieux avantages :

Ils sont clairs, aisés à comprendre, dans leur principe et leur mécanisme ;

Ils peuvent être assis sur de larges bases et par conséquent être assez productifs avec un taux modéré ;

Ils s'adressent à l'ensemble des contribuables, propriétaires fonciers ou propriétaires de fonds de commerce et fonds professionnels et c'est un fait d'expérience que les impôts à bases générales suscitent moins d'oppositions que les impôts qui s'adressent à une catégorie plus limitée et mettent en branle l'appareil de résistance et de combat des associations professionnelles.

Ils sont d'une perception assurée et facile, car ils frappent des contribuables offrant toutes les garanties de solvabilité et de stabilité.

CHAPITRE II

Taxe sur la valeur en capital de la propriété foncière bâtie et non bâtie

HISTORIQUE. — *La taxe sur la valeur foncière en capital introduite dans le budget communal en remplacement des droits d'octroi (loi de 1897).*

La réforme des octrois communaux est une question toujours actuelle et jamais résolue. Elle donna lieu à la fin du siècle dernier à de nombreux travaux qui aboutirent à la loi du 29 décembre 1897 sur la détaxe des boissons hygiéniques. Le souci de combler le déficit creusé dans le budget communal par la disparition des droits d'octroi inspira une multitude de projets de taxes directes de remplacement et un examen critique du budget communal. Les groupements économiques importants furent consultés. Chacun d'eux se préoccupa surtout :

1° De rejeter sur l'Etat la plus grande partie du déficit;

2° D'éloigner de lui le calice en conseillant les taxes directes qui ne pouvaient l'atteindre.

Le Congrès national de la propriété bâtie de Lyon ré-

uni en 1894 se lamentait en ces termes (Rapport Pey) :
« Un impôt sur la valeur vénale improductive n'est-il pas une iniquité puisqu'il atteint le capital dans sa source et peut arriver à le supprimer ».

C'étaient là des alarmes excessives à propos d'une taxe directe sur la valeur vénale des propriétés non bâties, demandée par le Maire de Lyon au Conseil Municipal, avec le faible taux de 0,2 0/0.

Par contre, la Chambre de commerce de Paris et la Chambre syndicale des débitants de boisson admettaient avec faveur l'idée d'une taxe sur la valeur vénale de la propriété foncière non bâtie. Elles invoquaient l'autorité de Leroy Beaulieu, économiste libéral.

« Le but de l'impôt communal consiste non seulement à assurer les services publics, mais à servir aussi aux embellissements de la ville. Il est bien certain qu'on ne fait pas une amélioration dans un quartier sans qu'immédiatement la propriété n'acquière une plus-value. La taxe sur la valeur vénale nous paraît donc en premier lieu indiquée. »

(Extrait du rapport de M. Girardin, au nom de la Chambre syndicale des boissons, 1898.)

La Chambre de commerce de Paris s'exprimait ainsi :
« Pour les maisons de rapport, l'application d'une taxe unique sur la valeur vénale ouvrirait la porte à trop de réclamations sans donner des résultats plus exacts que la taxe sur la valeur locative ».

« Au contraire, pour les hôtels particuliers et pour la propriété non bâtie, les jardins d'agrément et les terrains de spéculation, au sujet desquels l'évaluation des valeurs locatives donnerait lieu à des contestations nom-

breuses et où les éléments de la valeur vénale sont plus faciles à déterminer, ce mode d'imposition semble préférable ».

« La nouvelle taxe au lieu de se baser sur la contribution foncière qui donne des résultats ridicules pour les terrains et manifestement inexacts pour les hôtels particuliers pourra prendre comme point de départ la valeur vénale de tous les immeubles qui n'ont point de revenu apparent ».

Le Parlement avait déjà rejeté deux propositions de loi d'Yves Guyot (8 juin 1880-22 juin 1886) qui préconisaient une taxe directe sur la valeur vénale de la propriété foncière pour remplacer les droits d'octroi.

Dans les séances de décembre 1897, les orateurs évoquèrent quelquefois à contresens les grands ancêtres de la Révolution. En vue d'une réforme de l'impôt foncier, le principe d'une imposition directe d'Etat sur la valeur vénale de la propriété foncière avait été envisagé dès l'an III de la République. En l'an VII de la République, le rapporteur Arnould disait à la Commission des Finances du Conseil des Anciens : « Le système d'impôt sur le capital est le plus fautif de tous. Le prix des ventes comparativement au produit annuel des fonds n'est pas uniforme dans dix départements ».

Aussi bien, cet argument n'est-il pas à retenir contre un impôt communal qui intéresse un territoire beaucoup moins étendu qu'un département. D'ailleurs Turgot avait dit déjà : « La dépense commune des villes devrait être payée par les propriétaires du sol de ces villes parce que ce sont eux qui en profitent réellement ».

(Séances de la Chambre des Députés du 3 juin 1897.)

La loi de 1897 fut rapportée à la Chambre des Députés par Fleury-Ravarin, au Sénat par Bardoux.

Elle admit le principe de taxes directes de remplacement conformes aux prescriptions de l'art. 5 : « *Les taxes directes de remplacement ne seront prélevées que sur les propriétés ou objets situés dans la commune; elles s'appliqueront à toutes les propriétés ou objets de même nature. Elles seront proportionnelles* ».

Une commune qui désirait établir une taxe sur la valeur vénale de la propriété foncière devait obtenir l'autorisation du Parlement ; l'autorisation du Préfet ne suffisait pas, une proposition dans ce sens fut repoussée par la Chambre des Députés.

La Ville de Paris se hâta de présenter dès 1900 un projet de taxe sur la valeur vénale de la propriété non bâtie qui, le 10 juillet 1902, céda la place à la taxe sur la valeur en capital de la propriété foncière bâtie et non bâtie, taxe qui n'a cessé d'être en vigueur depuis ce moment. Ainsi, la loi du 10 juillet 1902 introduisait dans le budget communal de la Ville de Paris une taxe foncière sur la valeur en capital, ayant même matière imposable que la contribution foncière; reposant non plus sur le revenu mais sur le capital.

Ses avantages. — Elle complète et corrige la contribution foncière.

Elle complète heureusement la contribution foncière parce qu'elle permet de frapper les terrains à bâtir, les parcs, les grands jardins qui, représentant un capi-

tal considérable, mais ne produisant qu'un revenu infime ne sont que très peu imposés à la Contribution foncière.

Cet avantage avait été signalé par la Chambre de commerce de Paris dans le rapport déjà cité qui contient une analyse très fine de la taxe sur la valeur vénale.

Il avait aussi été remarqué par Leroy-Beaulieu (Extrait du rapport Gérardin).

« La taxe sur la valeur vénale aurait surtout pour effet de faire payer selon leur valeur réelle les jardins qui, dans les grands quartiers ne payent selon la définition de la loi que comme la meilleure terre labourable de la commune ou de la commune voisine ».

Il est intéressant de remarquer à ce propos que les terrains à bâtir ont vu leur valeur bénéficier à Paris à plusieurs reprises d'une hausse considérable. Les terrains de la plaine Monceau en 1862 se sont vendus 10 fr. le mètre carré, puis successivement 80 fr., 100 fr., 200 fr., 400 fr., 600 fr. le mètre carré. Cette hausse a joué un grand rôle dans la prospérité des Compagnies françaises d'assurances sur la vie, que l'emploi de barèmes trop favorables aux assurés avait compromise. Vers la même époque, les terrains des Champs-Élysées se traitaient à 25 le mètre carré. Aujourd'hui, dans la périphérie, le prix du terrain à bâtir est au minimum de 300 fr. le mètre carré et augmente rapidement dans le Centre, jusqu'à atteindre les prix de 10.000 fr., 12.000 fr., et 15.000 fr le mètre carré dans le boulevard Haussmann.

La taxe sur la valeur en capital de la propriété foncière est un *correctif utile de la Contribution foncière*. En effet, la Contribution foncière étant assise sur le re-

venu seul frappe également une vieille construction qui exige de gros frais d'entretien et une construction nouvelle. La taxe sur la valeur en capital est au contraire plus élevée pour la construction nouvelle dont la valeur est supérieure.

Cet argument tire des circonstances présentes une force singulière. En effet, les lois moratoires successives ont créé dans la valeur locative des maisons des inégalités scandaleuses qui ne semblent pas près de disparaître. La révision en cours, concernant les bases de la cédula foncière des propriétés foncières bâties et non bâties se contente de constater et de sanctionner ces inégalités puisqu'elle « admet comme unique base légale d'imposition la valeur locative actuelle, résultant des conventions en cause, quelle que soit la date de la passation légale des contrats. (Instruction générale sur la révision exceptionnelle des propriétés foncières. — Direction Générale des Contributions Directes.)

ÉTABLISSEMENT DE LA TAXE EN 1900

Mesure préliminaire. — Cadastre. — L'établissement de la taxe sur la valeur en capital de la propriété foncière exigea comme mesure préalable l'exécution d'un travail technique vaste et compliqué : la mise à jour du cadastre parcellaire de toutes les propriétés foncières comprises à l'intérieur des fortifications au nombre de 88.000 environ.

Chaque propriété reçut une fiche spéciale contenant avec le nom du propriétaire, le plan détaillé et teinté, la superficie bâtie et non bâtie. Ce travail fut achevé dans

trois ans par un personnel exercé et compétent, les géomètres du Plan de Paris.

Depuis 1900, le cadastre de la Ville de Paris n'a cessé d'être tenu au courant de toutes les modifications survenues dans les propriétés foncières, soit par mutations de propriétaires, soit par constructions nouvelles et additions de constructions.

Calcul de la valeur en capital

Le cadastre ayant été dressé suivant les méthodes scientifiques les plus rigoureuses, la valeur en capital fut calculée de concert par deux services distincts, le service des Architectes Voyers de la Ville de Paris et le service des Contributions Directes constitué par les Contrôleurs agents de l'Etat, et les Répartiteurs, fonctionnaires municipaux.

Les Architectes-Voyers procédèrent comme en matière d'expropriation, par détermination directe, en utilisant leurs compétences professionnelles, notamment sur la nature et les caractéristiques du terrain, les qualités techniques de la construction.

Les Contrôleurs et Répartiteurs choisirent comme base de leurs évaluations la valeur locative normale des immeubles, après comparaison avec les immeubles similaires du quartier. Les immeubles analogues furent rangés en catégories.

De l'examen des actes de vente les plus récents résultait un taux de placement immobilier moyen pour chaque quartier de Paris.

La considération de la valeur locative et du taux de

placement donna pour chaque immeuble des indications qui reçurent les corrections correspondant aux circonstances particulières (situation de l'immeuble, superficie bâtie et non bâtie, date de la construction, matériaux utilisés).

Les valeurs en capital établies séparément par les deux services et portées sur un registre spécial furent soumises à des Commissions mixtes, composées d'Architectes-Voyers, de Contrôleurs et de Répartiteurs, qui fonctionnaient dans les 20 arrondissements de Paris. Les deux séries d'évaluation furent confrontées, comparées et les chiffres définitifs furent arrêtés de concert.

Caractéristiques de la valeur en capital ainsi calculée

La valeur en capital ainsi fixée n'est ni le prix de revient, ni le prix de vente. Elle est la valeur *normale*, dégagée de toutes les considérations particulières qui introduisent dans les contrats un élément accidentel ou personnel, qui modifient le prix des transactions suivant les convenances ou le caprice des contractants.

Elle est la valeur *proportionnelle*, dans l'espace puisqu'elle résulte d'une comparaison minutieuse avec les propriétés similaires du quartier, dans le temps, puisque les constructions nouvelles sont imposées, non pas suivant leur valeur actuelle, mais suivant la valeur qu'elles auraient eue à l'époque de la dernière révision décennale, point de départ de toutes les impositions à la valeur en capital.

Une évaluation séparée est faite pour le terrain nu et pour la construction. Le rapport de M. Fontaine, direc-

teur du Cadastre municipal en 1899, qui avait sous son autorité tous les services municipaux, intéressés par l'établissement de la nouvelle taxe, donne de cette procédure les motifs suivants : « Le Conseil Municipal peut être amené en effet à établir des taxes de remplacement, portant soit sur la valeur immobilière seule du sol de Paris bâti ou non bâti, soit sur la valeur immobilière des immeubles y compris sol et élévation ».

Cette attitude était pleine de prévoyance administrative.

Il est intéressant de mentionner qu'en Angleterre comme nous l'avons déjà vu, « l'increment value duty » (loi du 29 avril 1910) ne s'applique qu'à la plus-value du « sol nu », abstraction faite des constructions. Le cadastre général dont la confection était prescrite par la même loi exigeait l'évaluation pour chaque parcelle séparée de la valeur en capital du « sol nu ».

De même, les deux autres taxes accessoires (plus value dans les baux emphytéotiques, taxe annuelle sur les terrains non mis en valeur) sont assises sur la valeur en capital du « sol nu ».

La distinction établie entre le terrain nu et la construction est d'ailleurs conforme à une saine appréciation de la réalité. Le terrain nu est un élément permanent de la valeur en capital, celui qui est le plus directement influencé par la plus-value foncière et par les conditions communales.

L'évaluation globale est seule communiquée à l'intéressé qui est admis à présenter ses observations.

Pour les usines, il est tenu compte de la valeur de l'outillage fixe, passible de la contribution foncière.

« Les évaluations de la valeur en capital sont révisées en même temps que les évaluations du revenu net servant de base à la Contribution foncière des propriétés bâties, elles peuvent être contestées dans les mêmes conditions et les mêmes délais que les évaluations primitives ». (Loi de finances du 30 mars 1902, art. 58, § 10.)

L'établissement de la taxe sur la valeur foncière en capital avait coïncidé avec les opérations de la révision de 1899-1900, entreprise en vue de la péréquation de l'impôt foncier.

RÉVISION DE 1910. — RÉSULTATS. — LIVRE FONCIER

Une première révision de la valeur foncière en capital eut lieu en 1910, conformément aux dispositions de la loi du 10 juillet 1902. Les résultats en furent consignés avec beaucoup d'autres renseignements statistiques dans un *livre foncier*, contenant 9 tableaux et 43 graphiques. Nous en extrayons ceux qui concernent particulièrement la taxe sur la valeur foncière en capital.

Le *tableau V* donne la valeur en capital attribuée aux propriétés bâties et non bâties des 80 quartiers de Paris par quartier soit en tout 84.351 *propriétés bâties*.

Valeur du sol 7.160.378.720 francs.

Valeur des bâtiments 7.923.623.630 francs.

Valeur de l'outillage des usines imposable à la contribution foncière 80.413.260 francs.

Taux 0/0 du revenu brut des maisons ou usines dans chaque quartier, taux 0/0 moyen pour Paris 6,58 0/0.

Propriétés non bâties (terrains nus ou chantiers de construction) nombre : 3555.

Valeur totale en capital : 263.444.460 francs.

Le *tableau VI* contient le relevé par quartier et par arrondissement des propriétés bâties de la Ville de Paris classées en 21 catégories d'après leur valeur en capital au 1^{er} janvier 1911.

Le *tableau VIII* donne le relevé par quartier et par arrondissement des bases d'imposition du montant total des rôles des taxes de remplacement des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques en 1911. L'imposition à la taxe communale sur la valeur foncière en capital groupa en tout :

85.632 cotes de propriété bâtie;

3.578 cotes de propriété non bâtie.

Le montant de la taxe ressortait à 15.427.856 fr. 10.

Enfin 43 graphiques contiennent les éléments statistiques les plus précieux pour la vie de l'agglomération parisienne et pour l'urbanisme.

Surfaces construites en 1900 et en 1910.

Comparaison des surfaces de Paris, occupées en 1900 et 1910 par les constructions, les terrains nus, les jardins, les voies publiques, les voies privées, l'enceinte fortifiée et la Seine.

Zônes de distribution des eaux de source et de rivière.

Documentation sur les services publics de l'éclairage et de la voirie, sur le mouvement des voyageurs et des marchandises dans Paris de 1872 à 1908.

Mouvement du port de la Villette et du Métropolitain.

Documents sur le casier sanitaire des maisons de Paris.

Moyenne de la mortalité pour tuberculose du 1^{er} janvier 1894 au 31 décembre 1908.

RÉVISION DE 1925. — PRINCIPES DIRECTEURS
CAS PARTICULIERS

Une autre révision a été retardée par les conditions économiques anormales de l'après-guerre et se poursuit en 1925. Les résultats en seront applicables en 1926.

Il nous a paru intéressant d'en noter les idées directrices d'après l'instruction ministérielle du 30 septembre 1924.

Propriétés bâties de Paris

Les propriétés bâties de Paris se divisent en deux grandes catégories :

1°) Les propriétés « complètement en valeur », comprenant d'ordinaire des locaux d'habitation ou commerciaux ayant fait l'objet d'actes de location et dont la valeur locative a pu être convenablement déterminée. Elles ne renferment outre le sol des bâtiments que des terrains de peu d'étendue (cours, courettes, petits jardins) formant une dépendance indispensable des constructions.

2°) Les propriétés comportant des terrains d'une certaine étendue qui ne peuvent être considérés comme constituant une dépendance nécessaire des constructions (enclos, parcs, grands jardins, vastes cours, etc.). Ces terrains sont ceux qui sont cotisés à la Contribution foncière des propriétés non bâties.

b) Les propriétés bâties dont la valeur en capital ne saurait être directement conclue de la valeur locative qui leur a été assignée en vue de la Contribution foncière.

Détermination de la valeur en capital. — Elle est calculée : 1° en partant du revenu pour les propriétés de la 1^e catégorie ; 2° par voie d'appréciation directe pour les propriétés de 2^e catégorie.

1^{re} Catégorie. — Le revenu est obtenu à partir de la valeur locative en recherchant le taux d'intérêt ou de placement immobilier moyen. La valeur en capital du terrain est retranchée de la valeur d'ensemble de la propriété et la différence est la valeur des bâtiments.

Il est tenu compte des servitudes, notamment de la servitude « no aedificandi » et « non altius tollendi » qui grèvent les immeubles en bordure des rues ou places publiques de Paris.

2^e Catégorie. — Le procédé d'évaluation par appréciation directe s'applique aux immeubles qui ne sont pas complètement en valeur, soit parce qu'ils n'ont pas la hauteur normale des maisons de rapport, soit qu'ils comprennent, indépendamment du sol proprement dit et des dépendances indispensables, des terrains d'une grande étendue (parcs, enclos, grands ajrdins, vastes cours) par exemple les hôtels particuliers, les établissements religieux, les établissements d'instruction. »

Il s'applique aussi aux propriétés exceptionnelles (grands magasins, hôtels occupés par les établissements financiers, théâtres, chantiers), en un mot, à tous les immeubles qui se trouvent dans des conditions telles que la valeur en capital ne dérive pas nécessairement de la valeur locative.

Il s'applique encore aux établissements industriels.

Pour ceux-ci, on détermine directement la valeur des terrains, puis celle des bâtiments, enfin celle de l'outillage fixe imposable à la Contribution foncière.

Rapprochement avec la valeur en capital de 1910-1911

La valeur en capital, déterminée, soit en partant du revenu, soit par appréciation directe, est rapprochée de la valeur en capital, obtenue par l'application d'un taux de rehaussement à la valeur résultant de la dernière révision décennale.

Propriétés non bâties de Paris

La valeur en capital est obtenue en appliquant à la superficie des terrains le prix du mètre carré correspondant. Les sols des propriétés démolies sont imposés à la taxe sur la valeur en capital au titre des propriétés non bâties pendant la période de reconstruction des immeubles. Les chantiers (depuis la loi du 29 mars 1914, art. 4) sont assujettis à la taxe sur la valeur en capital des propriétés non bâties.

Cas particuliers

Immeubles divisés par étages ou par appartements entre plusieurs propriétaires. — Ce cas est de plus en plus fréquent.

1°) Le sol appartient indivisément à la société civile constituée entre les propriétaires. La valeur en capital du sol est imposée spécialement au nom de la société. La valeur des bâtiments seuls est répartie entre les divers propriétaires des locaux au prorata des valeurs locatives ;

2°) Il n'existe pas de société civile ni dans les contrats d'acquisition aucune clause relative à la propriété du sol. La valeur en capital de l'ensemble de l'immeuble est répartie entre tous les propriétaires proportionnellement aux valeurs locatives de leurs appartements.

Cours communes. — La valeur en capital des cours communes en état d'indivision forcée entre plusieurs propriétaires est en principe confondue avec la valeur des bâtiments qu'elles desservent.

Voies privées. — Les rues ouvertes par un particulier sur un terrain lui appartenant sont passibles de la contribution foncière et de la taxe sur la valeur en capital tant qu'elles n'ont pas été classées en vertu d'un acte administratif parmi les voies faisant partie du domaine public municipal, même si elles sont ouvertes à la circulation.

Constructions sur sol d'autrui. — Le propriétaire du sol est imposable pour la valeur du sol en capital, le locataire pour la valeur des bâtiments.

Bateaux lavoirs. — *Bains sur bateaux.* — *Pontons.* — La valeur en capital actuelle de ces immeubles sera déterminée soit par l'application à la valeur locative d'un taux uniforme de capitalisation correspondant à un taux d'intérêt convenablement fixé, soit par l'attribution, par cabine payante ou gratuite, d'un prix uniforme à déterminer, soit en partant des bases de cotisation actuelles. La révision doit se poursuivre toute l'année 1925.

EXEMPTIONS ET DÉGRÈVEMENTS

Il n'existe pas de dégrèvements pour vacance ou chômage d'usines.

Des exemptions temporaires ne sont pas prévues comme en matière d'impôt foncier pour les constructions nouvelles ou les additions de constructions et pour les habitations à bon marché (art. 9 de la loi du 8 août 1890 et art. 9 de la loi du 30 novembre 1894).

La taxe est appliquée comme l'impôt des Portes et Fenêtres, dès le 1^{er} janvier qui suit l'achèvement de la construction. Une évaluation provisoire est faite à cet effet qui peut être révisée au moment de l'imposition à l'impôt foncier.

Cette disposition fut attaquée au Sénat au moment de l'établissement de la taxe. M. Prévot fit observer que le Parlement en autorisant la Ville de Paris à établir de nouvelles taxes ne faisait pas oeuvre législative, mais accomplissait un acte de tutelle administrative. Par conséquent, il ne pouvait pas autoriser des dispositions contraires aux lois fiscales en vigueur et en particulier aux lois accordant des exemptions temporaires d'impôt foncier aux constructions neuves et des dégrèvements pour vacances de maisons et d'usines.

Le Ministre des Finances répondit que les taxes proposées par la Ville de Paris étaient conformes à l'art. 5 de la loi du 29 décembre 1897, prescrivant que les taxes de remplacement doivent porter sur tous les immeubles de la commune sans exception, que d'autre part les taxes municipales ayant le caractère de rémunération d'un service rendu sont exigibles à partir des constructions nou-

velles puisque ces constructions profitent dès leur achèvement des avantages communaux tels que la viabilité et les profits qui en découlent, qu'enfin, le Parlement ne pouvait en l'espèce que rejeter la taxe ou d'admettre en bloc, mais non l'amender ou la modifier.

Toutefois la taxe sur la valeur foncière en capital n'est pas perçue pour les immeubles ou portions d'immeubles qui sont admis à bénéficier des immunités fiscales, instituées par l'art. 20 de la loi du 31 mars 1922.

« L'exemption temporaire d'impôt foncier dont bénéficient en vertu de l'article 9 de la loi du 8 août 1890 les constructions nouvelles, les reconstructions et les additions de constructions est portée à quinze ans à compter de l'année qui suivra celle de leur achèvement pour les constructions commencées et non encore terminées, ainsi que pour celles qui seront entreprises postérieurement à la promulgation de la présente loi pourvu qu'elles soient achevées avant le 31 décembre 1927. »

« Elle est en outre étendue, en ce qui concerne les mêmes immeubles ou portions d'immeubles, à la contribution des portes et fenêtres ainsi qu'aux taxes spéciales perçues au profit des départements et des communes. »

« Sont toutefois exclus du bénéfice des dispositions qui précèdent :

1° Les immeubles ou portions d'immeubles affectés à un autre usage qu'à l'habitation ;

2°) Les immeubles ou portions d'immeubles construits par les sinistrés de la guerre ou leurs ayants-droits et ayant donné lieu à l'attribution de l'indemnité prévue par le premier alinéa de l'article 4 de la loi du 17 avril 1919, relative à la réparation des dommages de guerre ;

3°) Les habitations d'agrément, de plaisance, ou servant à la villégiature.

Les immeubles ou portions d'immeubles appelés à bénéficier des immunités fiscales, instituées par le présent article qui seraient ultérieurement affectés à un autre usage que l'habitation cesseront d'avoir droit à ces immunités à compter de l'année immédiatement postérieure à celle de leur transformation, sans toutefois pouvoir être soumis à la contribution foncière avant l'expiration du délai d'exemption fixé par l'art 9 de la loi du 8 août 1890. »

La signification de cet article de loi apparaît clairement. L'exemption vise uniquement les locaux d'habitation dont le manque cruellement ressenti dans tout le pays oblige les villes à un effort financier considérable sous forme d'emprunts pour construction d'habitations à bon marché.

Sont exemptes de la taxe sur la valeur foncière en capital, les propriétés appartenant à la Ville de Paris, au Département de la Seine et à l'Assistance Publique.

La taxe est imposée au nom des propriétaires ou usufruitiers. Elle ne comporte pas de déduction pour dette hypothécaire. Elle est proportionnelle et le taux en fut fixé à 0 fr. 10 0/0. Basée sur l'idée d'échange, et d'ailleurs en conformité avec la loi de 1897, elle n'admet ni la progressivité ni la réduction pour charges de famille.

Le taux modique de 0 fr. 10 % fut un élément du succès de la taxe qui fut établie avec une habileté consommée et dans une atmosphère de collaboration sympathique et triompha aisément des inquiétudes qui avaient entraîné un fléchissement momentané dans la construction.

Le taux de la taxe a été porté à 0 fr. 20 0/0 par la loi du 29 décembre 1920, prorogée par la loi du 13 avril 1923.

« Toute disposition, proclame la loi de 1920, qui aurait pour effet de faire supporter directement ou indirectement cette surtaxe par le locataire sera réputée non écrite ».

« La surtaxe de la propriété bâtie ne frappera pas les terrains plantés en jardins, grevés d'une servitude « non aedificandi » légale ou contractuelle ou ceux dont les propriétaires prendront l'engagement de les conserver dans leur état actuel pendant une période de cinquante années. Dans le cas où l'engagement sera violé au cours de la période visée, le propriétaire sera tenu au paiement d'une amende, égale au montant de toutes les annuités courues, majorées de l'intérêt à 6 0/0 ».

Cette clause a été introduite dans un but d'hygiène et de salubrité.

La Ville de Paris qui d'autre part frappe les terrains non mis en valeur dans un but spéculatif a senti le besoin de favoriser par des exemptions d'impôt la conservation des jardins et des espaces libres qui lui donnent un aspect plus riant et plus agréable, permettent une aération plus facile et l'action bienfaisante du soleil. N'est-elle pas obligée d'ailleurs dans le même but de créer et d'entretenir à grands frais des squares et des jardins publics ? N'est-il pas du rôle et de l'intérêt de la Ville de veiller à la santé des générations présentes et à venir ? Cette considération est assez importante pour légitimer un petit dégrèvement d'impôt.

Rien de plus heureux et de plus justifié que cet exemple de politique municipale d'urbanisme.

ASSIETTE DE LA TAXE

L'assiette de la taxe sur la valeur en capital de la propriété foncière bâtie et non bâtie est confiée aux Contrôleurs des Contributions Directes, agents de l'Etat, assistés des Répartiteurs, fonctionnaires de la Ville de Paris. Les Répartiteurs en effet qui sont en province nommés par le pouvoir central parmi les habitants de la commune sont depuis la loi de frimaire, an VII, organisés d'une manière particulière dans la Ville de Paris. Recrutés aujourd'hui au concours exclusivement, ils comprennent des répartiteurs adjoints à raison d'un par Contrôleur Principal des Contributions Directes et 7 répartiteurs, membres de la Commission des Contributions Directes de la Ville de Paris qui délibèrent sur chaque affaire contentieuse ou gracieuse, après rapport d'un Répartiteur adjoint. Cette forme collégiale assure l'unité de vues dans toute l'agglomération parisienne, fortifie par l'expérience administrative et juridique d'une Commission l'interprétation des faits directement constatés par le Répartiteur adjoint. Ce sont là des avantages sérieux si on observe que les tribunaux administratifs ne peuvent statuer qu'avec beaucoup de retard sur les affaires soumises et qu'ils ne connaissent d'ailleurs que d'une faible partie des litiges, dans le cas de désaccord entre les Contribuables et l'Administration. Les Répartiteurs assistent les Contrôleurs des Contributions Directes pour la fixation des bases d'imposition et la confection de l'état

matrice, et représentent auprès d'eux les intérêts de la commune. Cette collaboration se poursuit depuis de nombreuses années dans une harmonie parfaite. Elle est profitable aux intérêts de l'Etat et de la Ville de Paris et elle est conforme au double caractère de la commune et à la situation particulière de la Ville de Paris.

La matrice est faite pour cinq ans et comprend avec la Contribution foncière, la Contribution des Portes et Fenêtres et les autres taxes directes de remplacement notamment la taxe sur la valeur foncière en capital. Elle est mise au courant chaque année des modifications de la matière imposable, additions de constructions, constructions neuves, démolitions, mutations, de propriétaires. Les matrices munies des signatures du Contrôleur, du Répartiteur adjoint, de quatre Répartiteurs titulaires, du Maire de l'arrondissement sont transmises à la Direction départementale des Contributions Directes en vue de la confection des rôles.

Les rôles sont rendus exécutoires par le Préfet de la Seine, publiés par le Maire de chaque arrondissement, et mis en recouvrement par les Receveurs Percepteurs.

RECouvreMENT

Les règles du recouvrement sont les mêmes pour la taxe sur la valeur en capital que pour les impôts directs. La dette du Contribuable est annuelle, portable et perceptible, exigible par douzième.

Les moyens de sanction sont les mêmes que pour les impôts directs.

Le Contribuable est averti du montant de l'impôt et

invité à payer par un avertissement envoyé à domicile. Tous les impôts directs communaux (centimes additionnels, taxes de remplacement, taxes spéciales) sont portés sur un avertissement unique depuis 1923.

Quant à la série des actes de poursuite, elle est soumise aux mêmes règles que pour les impôts directs (sommation sans frais, sommation avec frais, sommation itérative avec commandement, saisie, vente).

La loi des finances de 1925 en cours de discussion prévoit des modifications importantes dans les actes de poursuite, destinées à proportionner les frais aux sommes dues et à augmenter l'efficacité de la procédure.

Les garanties consistent en un privilège général sur les meubles du contribuable qui a été accordé aux communes pour leurs taxes municipales par la loi du 30 mars 1902, avec la réserve que ce privilège prendra rang immédiatement après celui du Trésor Public (art. 58).

Une autre garantie est donnée à la Ville par la responsabilité du Receveur Percepteur. Toutefois la Ville n'a pas la garantie de la responsabilité des propriétaires et des principaux locataires en cas de déménagement hors du ressort de la Perception.

RÉCLAMATIONS GRACIEUSES ET CONTENTIEUSES

Gracieuses. — Le cas de démolition survenant en cours d'année ouvre au propriétaire un recours gracieux. Le dégrèvement accordé est imputé au principal même de la taxe, étant donnée l'absence d'un fonds de non-valeurs.

Le demande est faite sur papier libre et adressée au Préfet de la Seine qui statue après avis des Répartiteurs

et du Contrôleur, sur la proposition du Directeur des Contributions Directes et après avis du Conseil de Préfecture.

Des demandes gracieuses peuvent aussi être faites pour cause d'indigence.

Il est fait des états de cotes irrécouvrables pour les Contribuables hors d'état de s'acquitter.

Contentieuses. — Les demandes contentieuses peuvent avoir pour motif un double emploi, un faux emploi ou une surtaxe.

Les propriétaires sont admis à réclamer contre l'évaluation de la valeur en capital attribuée à leurs immeubles pendant six mois à partir de la publication du 1^{er} rôle dans lequel ces immeubles auront été imposés et pendant 3 mois à partir de la publication des rôles des deux années suivantes conformément à l'article 18 de la loi du 10 juillet 1902. Passé ce délai, aucune réclamation n'est recevable sauf le cas de démolition totale ou partielle des maisons ou usines et le cas où les immeubles deviendraient non imposables à la Contribution foncière.

L'instruction des réclamations contentieuses est confiée aux Contrôleurs et aux Répartiteurs. La décision est prise par le Directeur des Contributions Directes, s'il y a accord, et par le Conseil de Préfecture dans le cas contraire.

Les états de cotes indues sont établis par le Contrôleur et toujours soumis au Conseil de Préfecture.

APPRÉCIATION GÉNÉRALE

Malgré le taux modique de 0 fr. 20 0/0, la taxe sur la valeur en capital a rapporté au budget communal parisien en 1924 une somme de 37 millions. avec l'applica-

tion des résultats de la révision en cours pour les propriétés foncières, cette taxe pourra donner en 1926 de 60 à 65 millions.

Elle apparaît comme un élément stable et assuré du budget communal, dont le produit est calculable par avance avec la plus grande précision, dont le recouvrement ne donne lieu à aucun mécompte. Des révisions plus fréquentes lui donneraient de la souplesse et lui permettraient de suivre prudemment la progression de la richesse foncière.

L'Etat a la possibilité, grâce aux droits de succession de prendre périodiquement sa part du capital acquis ou transmis. « La mort, disent les Anglais, est une heure honnête », où tous les comptes peuvent être apurés dans les meilleures conditions.

La Commune n'a point de part aux droits de succession. Or, c'est la commune qui crée et accumule la rente foncière, qui, d'après les théories les plus modernes sur l'origine du capital, fut une des sources les plus indiscutables des grosses fortunes.

N'est-il pas juste qu'elle ait une action sur le capital ?

Prenons un cas concret et actuel. Voici un propriétaire âgé qui se contente d'un petit revenu, parce qu'il a des besoins bornés, parce qu'il n'est pas familier avec les phénomènes d'inflation et de dévalorisation monétaires, parce qu'il craint les procès lents et difficiles en ces temps de lois d'exception sur les loyers.

Sa contribution foncière, basée sur la valeur locative de son immeuble sera peu élevée. Or, la valeur en capital de l'immeuble est hors de proportion avec le revenu foncier. Cette valeur en capital ne pourra être atteinte par

les centimes additionnels aux contributions directes, établis d'après la valeur locative, qui sont une des ressources les plus importantes du budget communal. Elle sera en partie confisquée par l'Etat au moment où par la mort du propriétaire sera ouverte la succession. Est-il juste que la commune n'ait aucune part d'une richesse qui est en grande partie son oeuvre ?

Pourtant les travaux de voirie et d'urbanisme qui modifient si heureusement l'aspect de la commune et la rendent plus belle et plus habitable sont le plus souvent entrepris avec des ressources d'emprunt. Cette méthode est conforme à la saine pratique financière, puisque ce sont là des dépenses productives qui créent de la rente foncière et augmentent pour de nombreuses années la richesse générale.

L'imposition du capital ne doit-elle pas être en relation directe avec le recours à l'emprunt qui charge les finances communales d'une dette en capital qu'elles doivent amortir ?

La taxe sur la valeur en capital des propriétés foncières a enfin une valeur documentaire de premier ordre.

La statistique, impartiale et critique, est à la base de toutes les sciences économiques. Les documents dignes de foi sont rares et fragmentaires. Or, dans une matière aussi délicate que les finances publiques où toutes les erreurs sont amplifiées et déformées par les passions politiques, beaucoup de tentatives intéressantes n'ont pas été abordées par crainte de l'opinion mal informée ou incomplètement éclairée.

Tout ce qui renseigne l'autorité par avance a donc une valeur importante, puisqu'il lui permet des initiati-

ves utiles sans engager son prestige légitime. Cet argument semble avoir une valeur intéressante dans un moment où la notion de l'autorité indispensable au bien général et à l'ordre social tend à devenir plus faible et plus confuse, alors que s'accroissent parallèlement les devoirs et les difficultés de l'Etat.

Quelle que soit la conception qui préside à l'amélioration des finances françaises, surchargées par une dette colossale, rien ne peut être entrepris avec sécurité sans une évaluation rigoureuse et modérée de la fortune française.

Un exemple impressionnant nous a été donné au cours de la discussion du traité de paix avec l'Allemagne, des appréciations divergentes qui émanaient d'experts sérieux et compétents. Un autre exemple nous est fourni par l'évaluation des dommages de guerre dans les régions dévastées du Nord et de l'Est.

La taxe sur la valeur en capital des propriétés foncières de la Ville de Paris, les livres fonciers, sont à ce point de vue le type d'un travail statistique qui malgré les difficultés techniques de toutes sortes a été mené à bien dans une époque plus calme et plus propice aux spéculations.

LA TAXE SUR LA VALEUR VÉNALE DE LA PROPRIÉTÉ FONCIÈRE EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

La taxe sur la valeur vénale des propriétés non bâties fut réclamée dès le 20 mars 1888 par le Maire de Lyon comme taxe directe de remplacement des droits d'octroi.

Il fut souvent parlé d'elle notamment par G. Berry et

Millerand aux discussions de la Chambre des Députés et du Sénat qui eurent pour conclusion le vôte de la loi du 29 décembre 1897. Cette loi dans son article 5 l'autorise implicitement comme taxe directe communale de remplacement facultative qui peut être autorisée par le Parlement.

Dès 1901, 6 communes françaises eurent recours à elle, Lyon, Lille, Armentière, Malo-les-Bains, Chambéry, Salins.

A Lyon. — La loi du 28 juin 1901 autorisa la Ville de Lyon à établir diverses taxes municipales et en particulier une taxe de 0,25 % sur la valeur vénale des propriétés non bâties. Cette taxe produit approximativement 170.000 fr. Elle ne porte que sur la valeur en capital des terrains nus, qu'il s'agisse de terrains à bâtir ou de terrains de culture.

Les propriétés foncières bâties n'y sont pas assujetties. Ces propriétés sont passibles d'une taxe de 5 0/0 sur la valeur locative servant de base à l'impôt foncier bâti.

Le Maire de Lyon estime « que la taxe sur la propriété non bâtie pourrait être mieux aménagée et son rendement amélioré si l'on établissait plusieurs catégories de terrains avec des taux d'imposition progressifs. Il n'est pas juste de taxer au même taux les terrains d'agrément, les terrains à bâtir (qui sont fréquemment des terrains de spéculation) et les terrains servant à la culture. Il se propose de soumettre la question au Conseil Municipal en même temps que d'autres modifications de la loi du 28 juin 1901 ». Lettre de M. le Maire de Lyon du 19 mars 1925.

Lille. — « Au budget de la Ville de Lille figure une taxe de 0 fr. 25 0/0 sur la valeur vénale de la propriété non bâtie. Cette taxe a produit en 1902, première année de son établissement, une recette de 97.300 fr. 77. Actuellement le rendement est le même qu'en 1902 ».

« Le principe de cette taxe me semble légitime, mais, jusqu'à présent, les municipalités qui se sont succédées n'ont pas cru devoir en changer la base ».

Aucune taxe n'existe sur la valeur en capital des propriétés bâties ».

« Lettre de M. le Maire de Lille 2 avril 1925. »

Armentières. — « Le budget de la Ville d'Armentières contient entre autres taxes de remplacement, autorisées par la loi du 29 juin 1901.

1°) Une taxe de 1,10 sur la valeur vénale des maisons à usage de commerce et des établissements industriels;

2°) Une taxe de 2 0/0 sur la portion supérieure à 150 francs de la valeur locative des maisons à usage d'habitation.

Le produit de ces 2 taxes se monte à 65.102 francs, produit qui augmentera certainement en raison de la reconstruction des usines et des maisons d'habitation;

3°) Une taxe sur la valeur vénale des propriétés non bâties au taux de 0,30 0/0.

La détermination de la valeur vénale a lieu par parcelles en tenant compte de la nature ou de la culture telle qu'elle figure à la matrice cadastrale, d'après un tarif général arrêté par le Contrôleur des Contributions Directes assisté du Conseil des Répartiteurs.

Les actes de vente sont utilisés en cette circonstance.

Cette taxe est difficilement applicable et n'a donné qu'une recette de 25.421 fr. pour 1923.

« Extrait d'une lettre de M. le Maire d'Armentières le 27 mars 1925 ».

Malo-les-Bains. — « Une loi du 29 juin 1901 institue à partir du 1^{er} janvier 1901 une taxe directe de 1,25 0/0 de la valeur vénale des propriétés non bâties situées sur le territoire de la commune.

La taxe est assise sur les biens immeubles, passibles de la Contribution foncière, y compris ceux qui bénéficient annuellement de remises d'impôts, par application des lois existantes.

Les évaluations sont faites, soit d'après les prix stipulés dans les ventes effectuées avec publicité et concurrence, soit par comparaison avec d'autres propriétés dont la valeur vénale aura été régulièrement constatée ou sera notoirement connue, soit à défaut de ces bases par voie d'appréciation ».

En raison de son faible rendement (en dernier lieu : 6.862 fr. 21 par an) et des nombreuses difficultés que son application rencontrait, cette taxe fut supprimée il y a 2 ans ».

« Lettre de M. le Maire de Malo-les-Bains du 23 mars 1925. »

Chambéry. — Il n'existe pas à Chambéry de taxe sur la valeur vénale des propriétés bâties, mais seulement sur la valeur vénale des propriétés non bâties. Cette taxe a été instituée par la loi du 8 juillet 1901 sur la base de 2 0/00. Cette base a été ramené à 1 0/00 à partir du 1^{er} janvier 1904.

La moyenne du produit de cette taxe a été de 12.000 f. sur la base de 2 p. 1000 et de 6000 fr. pour la base de 1 p. 1000.

« Je ne conseille pas l'application de cette taxe dont l'assiette est difficile parce qu'elle nécessite un travail annuel de mutations qui n'est pas en rapport avec un produit tout à fait restreint ».

« Lettre de M. le Maire de Chambéry du 18 mars 1925 ».

Salins (Jura). — « La taxe sur la valeur vénale des propriétés bâties est appliquée à Salins depuis le 1^{er} janvier 1900 d'après la loi du 13 février 1900. Le taux de cette taxe est de 2 p. 1000 de la valeur vénale des propriétés situées sur le territoire de la commune.

Pratiquement, lors de l'établissement de la taxe comme à chaque révision périodique, la valeur vénale a été déterminée par application aux valeurs locatives, bases de la contribution foncière, d'un taux de capitalisation (progressif avec cette valeur locative).

10 pour les valeurs locatives comprises entre 0 et 500 francs; 12 entre 500 et 800 fr.; 13 entre 800 et 1300 fr.; 15 supérieures à 1300 fr.

Ces taux de capitalisation avaient été déterminés par une étude préliminaire effectuée sur un certain nombre de maisons-types.

Ce procédé d'évaluation était soumis d'ailleurs à quelques exceptions.

La révision exceptionnelle des propriétés bâties pour 1926 (loi du 22 mars 1924) entraîne par voie de consé-

quence la révision de la taxe sur la valeur vénale, révision actuellement en cours ».

« La taxe sur la valeur vénale fut justifiée, lors de son établissement, parce qu'il est légitime que les propriétaires d'immeubles bâtis, bénéficiaires des améliorations diverses (par exemple : création d'égouts, aménagements des trottoirs, promenades etc.) améliorations qui donnent une plus-value à ces immeubles et effectuées grâce aux ressources de la Ville, participent également par une redevance à accroître ces ressources.

La quotité des bases de la taxe est particulière à chaque ville, il est par conséquent difficile d'émettre un avis sur ce point, le taux de la taxe devant être subordonné aux besoins ou aux ressources qu'elle est destinée à compenser. Le taux limite maximum qui serait celui où la taxe constituerait une lourde charge pour le propriétaire ne serait donc jamais atteint puisque ces besoins sont généralement modérés.

La taxe sur la valeur vénale présente l'avantage de n'exiger que des frais de perception très peu élevés.

Pratiquement, les réclamations sont peu nombreuses, surtout en raison de la fixité temporaire des évaluations. Elle frappe, du moins en principe, des éléments qui ne sont atteints par aucun des impôts existants.

Enfin la valeur vénale des propriétés, sans présenter de brusques écarts, est fonction des éléments de la prospérité économique d'un pays, et le rendement de la taxe augmente en fait avec les nécessités auxquelles elle est destinée à parer.

Par contre, elle nécessite pour son assiette un travail

spécial tandis que la taxe de remplacement sur le revenu net des propriétés bâties, la taxe sur les voitures et chevaux par exemple, ne présentent pas cet inconvénient. Mais il faut ajouter que lors des révisions des évaluations foncières des propriétés bâties, la connaissance de la valeur vénale est souvent nécessaire pour la détermination de la valeur locative, base de l'impôt foncier, que les travaux de révision de la taxe sur la valeur vénale, menés de pair avec ceux de la Contribution foncière n'entraînent que peu de difficultés ».

« Lettre de M. le Maire de Salins du 16 mars 1925 ».

A Salins (Jura), la taxe sur la valeur vénale de la propriété bâtie donnait en 1923 : 13.064 fr. 94.

Enfin à Paris : la taxe sur la valeur vénale de la propriété bâtie, taux 0,2 0/0, donnait en 1923 :

33.202.695 fr. 14;

La taxe sur la valeur vénale de la propriété non bâtie, taux 0,2 0/0 donnait en

383.899 fr. 14.

Ces chiffres sont empruntés aux statistiques officielles de la Direction Générale des Contributions Directes (Ministère des Finances), année 1924. Elles donnent les résultats obtenus dans l'année 1923.

Cette statistique montre qu'en France la taxe sur la valeur vénale de la propriété foncière n'est appliquée que dans 6 communes à peine dont deux seulement au dessus de 100.000 habitants, Lyon et Lille. Encore, dans ces deux grandes villes n'atteint-elle que la propriété non bâtie, ce qui entraîne un produit assez faible. Si à l'exemple de Paris, nous considérons que la propriété non

bâtie a une valeur égale au 1/60^e de la propriété foncière urbaine totale (263 millions contre 15 milliards environ en 1910), il faut convenir que la taxe sur la valeur vénale repose à Lille et à Lyon sur une base beaucoup trop étroite et qu'elle est loin de donner tout ce qu'elle pourrait donner légitimement.

Dans la classification même des terrains à bâtir, à Lyon notamment, l'Administration ne comprenait au cas de terrains de grande superficie qu'une certaine profondeur en bordure des voies de communication.

Pourquoi a-t-on appliqué avec tant de timidité une taxe, si naturellement communale dans son principe et dans sa base ? appréciée avec une faveur marquée par Leroy Beaulieu, chef de l'école libérale, par la Chambre de Commerce de Paris, par la Chambre de Commerce syndicale des détaillants de la Seine (Rapport Girardin).

Il est utile de se reporter aux débats du Congrès National de la propriété bâtie, réuni à Lyon en 1894 à qui fut soumis le projet d'une taxe sur la valeur vénale de la propriété non bâtie présenté par le Maire de Lyon au Conseil Municipal.

« Un impôt sur la valeur vénale improductive n'est-il pas une iniquité puisqu'il atteint le capital dans sa source et peut arriver à le supprimer. » Rapport de M. Pey, Secrétaire Général.)

Malgré, la caution bourgeoise de Leroy Beaulieu et de groupements économiques aussi pondérés et aussi importants que la Chambre de Commerce de Paris, et la Chambre Syndicale des détaillants de la Seine, cette taxe était regardée comme une « iniquité ».

La valeur vénale des terrains non bâtis, n'est nullement improductive parce qu'elle ne donne pas de revenu apparent. Elle s'augmente de plus-value latente. Elle est entraînée par le mouvement social comme le voyageur assis dans le tramway est entraîné par la machine motrice. Elle dure, elle se maintient. Conserver quelque chose, n'est-ce pas déjà créer de l'utilité. Son existence garantie par l'état social donne au propriétaire des avantages moraux, la sécurité, la garantie pour l'avenir. Retournons plutôt la question. Un propriétaire a-t-il le droit de garder sa propriété improductive ? La question a déjà été résolue pour les concessions de mines inexploitées.

Les terrains à bâtir jouissent dans les grandes villes d'une sorte de monopole. Pour trouver à loger les excès de population, et surtout, la population laborieuse dont le travail obscur et indispensable est à la base de la prospérité communale, les grandes villes et Paris en particulier, sont obligées de créer à grands frais des lignes de tramways de pénétration, d'accorder des avantages de transport sous forme de billets ouvriers, et de remplacer ainsi les espaces libres que leurs propriétaires laissent inutilisés dans l'attente d'une fatale plus value. Dans beaucoup de localités nouvelles, dès maintenant, les terrains à bâtir ne sont plus vendus qu'avec obligation de bâtir dans un délai déterminé.

Le Code civil n'a pas tout défini, ni tout résolu, et le monde est plus vaste et plus compliqué que ne le soupçonnait la sagesse romaine. Prendre une part infime de la valeur créée par l'état social, calculer un impôt modéré d'après le capital, ce n'est pas confisquer le capital.

La taxe sur la valeur foncière en capital à l'étranger.

A l'étranger, des taxes sur la valeur foncière en capital existent en Allemagne et en Angleterre où le budget local est, surtout alimenté par des taxes locales foncières.

Un document officiel de première importance, le Bulletin fédéral de statistique suisse, établi par l'administration fédérale des Contributions directes signalé en 1922 dans plusieurs communes suisses (Baden, Aarau, Argovie) un impôt sur le capital d'après l'estimation cadastrale des terres agricoles cultivables.

En Angleterre, dans certains cas, l'évaluation directe de la valeur en capital du sol et des constructions est utilisée pour la fixation de la valeur locative possible.

EXTENSION DE LA TAXE AUX COMMUNES URBAINES
ET RURALES

La taxe sur la valeur foncière en capital nous paraît facile à appliquer dans les grandes villes et même dans les communes rurales. Elle exigerait la confection préalable d'un cadastre et ceci n'aurait que des avantages. Des techniciens suffisants seraient aisés à trouver. La commune aurait ainsi un intérêt évident et immédiat à tenir à jour le cadastre, qui servirait à l'assiette d'une taxe communale.

La valeur en capital résulterait de l'examen des actes de transmission et de l'appréciation directe. Les déclarations faites à l'enregistrement ne sont pas toujours sincères, mais pour qui connaît le paysan français, l'estimation locale de la valeur en capital devant les intéressés ne rencontrerait peut être pas beaucoup de difficultés.

Par fierté locale, beaucoup se garderaient de déprécier leur avoir. D'ailleurs, les dettes hypothécaires n'entrant pas en ligne de compte, les indiscretions n'auraient pas lieu de s'exercer.

Aujourd'hui, la contribution foncière rurale est basée tout entière sur la valeur locative. Pense-t-on vraiment que la valeur locative soit une notion moins arbitraire et plus familière au paysan français que la valeur en capital ? Qu'est-ce que la valeur locative d'une terre, sans considération de culture, d'engrais, de cheptel, de main-d'œuvre.

Croit-on que le paysan achète souvent une terre pour la louer ? Ce qu'un paysan veut, par dessus tout, c'est une emprise absolue sur la terre, une garantie de durée pour sa famille, une sensation de puissance, la substance même de la terre et du droit de propriété. Tout cela correspond beaucoup plus à la notion de capital qu'à la notion de revenu.

La taxe sur la valeur foncière en capital permettrait d'imposer les bâtiments d'habitation, les bâtiments agricoles qui ont pris une valeur considérable avec les progrès de la richesse campagnarde, le cheptel important dans les pays d'élevage, les châteaux, les domaines improductifs qui constituent dans ces dernières années un placement recherché des classes riches parce qu'il est assuré contre les variations monétaires et promet une plus-value pour l'avenir.

Si on objecte que la fixation directe de la valeur en capital est impossible, l'Enregistrement ne la fait-il pas déjà au moment de la liquidation des successions ? N'a-t-on pas pour les bâtiments les contrats d'assurance ? D'ailleurs,

la taxe sur la valeur foncière en capital pourrait remplacer la taxe vicinale ou la taxe des prestations.

Au point de vue de l'extension aux communes urbaines, considérons le cas particulier des villes d'eau et des plages réputées (Biarritz, Hendaye), la taxe sur la valeur vénale de la propriété foncière permettrait d'imposer les terrains à bâtir sur lesquels maintenant même, se poursuivent de vastes et fructueuses spéculations, les maisons de plaisance et les châteaux, appartenant à de riches étrangers, attirés en France par les avantages d'un change favorable et voulant en consolider l'iniquité par des placements immobiliers.

A cet égard, elle se présenterait dans les communes de cette espèce, comme une bonne taxe directe de remplacement des droits d'octroi, puisqu'elle frapperait tout le monde sans exception possible et surtout les étrangers à raison de leurs dépenses et de leurs consommations.

La taxe sur la valeur en capital de la propriété foncière nous paraît susceptible d'une large application et doit être retenue pour le budget des communes urbaines et rurales lorsqu'enfin une organisation rationnelle de ces budgets sera sérieusement envisagée.

Incidence sur la crise du logement.

Une nouvelle taxe sur la propriété foncière ne courrait-elle pas le risque de retarder la construction d'immeubles d'habitation ? ne retomberait-elle pas sur les locataires ?

Il est bien difficile de se prononcer sur l'incidence des impôts directs. Les loyers n'ont pas atteint dans beaucoup de maisons leur limite naturelle, une valeur proportionnelle à la dévalorisation monétaire, mesurée par la valeur

vénale actuelle de l'immeuble. On peut retarder leur force ascensionnelle mais non la supprimer.

La crise de construction, si grave à Paris par exemple, où on observe un arrêt presque total, est due à l'état de faux équilibre créé par les lois moratoires, aux prix élevés des matériaux et de la main-d'œuvre, à la reconstitution des régions dévastées.

La crise du logement a comme cause principale moins le manque de logements que l'accession à l'aisance et à la richesse d'une nouvelle classe sociale, qui a de violents besoins de confort et de luxe, insatisfaits même par les logements actuels. Elle sévit en province où la population est stationnaire ou même en diminution et les constructions neuves abondantes.

Elle sévit à l'étranger, même dans les pays qui n'ont pas été atteints par la guerre. Elle sévissait par exemple il y a déjà 4 ans, à Cuba où la guerre a créé des richesses considérables par la hausse fabuleuse du sucre.

La crise du logement est sociale et psychologique bien plus que matérielle.

La propriété foncière peut-elle accepter de nouvelles charges ? Seule de toutes les sources de richesse, elle a vu son capital se maintenir et même augmenter automatiquement.

Comparons-la par exemple à la propriété mobilière, aux titres étrangers, aux rentes sur l'Etat, et sur les villes. Elle a bénéficié par la dévalorisation du franc d'un allègement immérité des dettes hypothécaires, par exemple, des hypothèques du Crédit foncier. Elle a pu dans beaucoup de cas à la campagne et dans les villes, rembourser intégralement cette dette réduite des deux

tiers de sa valeur réelle quand elle n'a pas préféré continuer à servir un intérêt minime en escomptant une dévalorisation encore plus grande. Il nous semble donc qu'une trop grande surcharge de la propriété foncière n'est guère à redouter, surtout si on considère que c'est une surcharge locale, que les ressources des communes sont tout à fait inférieures à leurs besoins et que la situation financière des communes obérée par les emprunts locaux se trouve aux prises avec des difficultés insurmontables. D'ailleurs, ces emprunts locaux n'ont-ils pas été souscrits par l'intermédiaire du Crédit foncier de France, qui d'autre part a vu sa créance à l'égard de la propriété foncière privée, subir une grave et injuste réduction. Cette taxe sur la valeur en capital de la propriété foncière n'aurait-elle pas de ce fait le caractère d'une partielle et équitable réparation ?

CHAPITRE III

La taxe sur la valeur en capital des fonds professionnels.

LA COMMUNE ET LA RICHESSE COMMERCIALE

Une commune est avant tout un marché. — L'histoire de l'économie politique met à la base de l'institution communale le besoin de fixité et de sécurité qui sont les conditions indispensable de tout échange normal. Sous la protection des seigneurs qui percevaient des redevances des murailles fortifiées s'élevaient dans une région d'accès facile et offraient aux artisans et aux marchands la sécurité nécessaire au troc et au négoce.

Tel était le caractère des communes anciennes, qui avaient d'ailleurs à leur tête une organisation municipale professionnelle et corporative. Tel est maintenant le caractère des villes importantes, situées au confluent des fleuves ou sur les cours des rivières navigables et tirant encore de leur situation naturellement privilégiée l'origine de leur principale richesse, la richesse commerciale.

Or toute cause qui modifie l'aspect d'une cité, qui la rend plus accueillante et plus habitable (promenades grandioses, rues larges, boulevards spacieux) entraîne une nombreuse immigration qui crée des conditions favorables d'enrichissement commercial. On pourrait citer la pratique de plus en plus fréquente des expositions (foire de Lyon, exposition coloniale de Marseille, foire de Bordeaux, exposition internationale des Arts décoratifs à Paris). Ces manifestations s'inscrivent immédiatement dans un diagramme très sensible sur la valeur en capital des divers fonds de commerce.

Un exemple récent nous est fourni par la hausse des fonds d'hôtel meublé en 1923 et 1924, au moment des jeux olympiques. Au voisinage des gares, par exemple ces fonds atteignirent aisément les valeurs de 400 et 500.000 francs. Le même fonds se trouva être l'objet de deux transactions dans une journée avec majoration de 100 p. 100. La spéculation s'exerça dans tout Paris avec une sorte de fièvre.

Il semble raisonnable d'appliquer l'adage *ubi emolumentum, ibi onus*.

*Relation entre la richesse commerciale et les dépenses
d'assistance et d'hygiène.*

D'ailleurs, ces divers mouvements de population qui augmentent les facultés de demande du marché communal, chargent très lourdement le budget communal de dépenses d'hygiène et d'assistance. Les hôpitaux sont encombrés d'étrangers, attirés par la beauté de Paris, par la facile sécurité de l'existence. Une salle d'hôpital parisien arrive à compter 75 p. 100 de malades étrangers.

Les étudiants s'accumulent au Quartier Latin ; les loyers des chambres meublées sont portés de 50 fr. à 500 francs par mois et la valeur des fonds de commerce suit une progression correspondante. La Ville de Paris est obligée de construire à grands frais et à coup d'emprunts onéreux des maisons à bon marché pour loger cette foule étrangère.

Le budget communal est lourdement grevé par cette œuvre d'hygiène et d'assistance. Une taxe sur la valeur en capital des fonds de commerce serait la contre-partie légitime de cette augmentation de dépenses.

*La valeur cessible des fonds de comerce est la mesure
de l'influence communale.*

Dans la valeur d'un fond de comerce, il existe deux éléments difficiles à séparer pratiquement mais qui n'en sont pas moins essentiellement distincts, la valeur personnelle de l'individu, les conditions générales objectives de lieu et de situation. Or ce dernier élément est influencé largement par les institutions communales. Il est l'élément prépondérant de la valeur en capital telle qu'elle résulte de la cession de fonds. Deux hôtels meublés d'égale importance, l'un situé en face d'une grande gare, l'autre dans une rue éloignée auront une valeur de cession qui variera du simple au triple. De même pour les restaurants, les brasseries, etc...

La valeur en capital des fonds de commerce, telle qu'elle résulte des contrats privés est donc une preuve et une mesure de la part de la commune dans la richesse commerciale.

On pourrait objecter que la valeur des fonds de commerce est une chose essentiellement variable et précaire. Une première réponse peut être trouvée dans ce fait que cette valeur précaire donne lieu à d'incessantes transactions ; elle contient donc quelque chose d'objectif, de permanent, qui peut être transmis et qui tient surtout à la situation. Il suffit de se rappeler avec quel soin en 1919 et 1920 les commerçants se sont préoccupés d'obtenir de leurs propriétaires au prix des plus grands sacrifices des baux de longue durée, qui leur permettaient de vendre leur fonds, avec des bénéfices considérables. Le simple droit au bail sous le nom de « pas de porte » a été l'objet de transactions actives à des prix élevés.

D'ailleurs la loi protège dès maintenant avec efficacité la propriété commerciale et tend à organiser un véritable démembrement de la propriété foncière. Au nom de quel principe ce démembrement a-t-il pu être poursuivi ? Evidemment, la loi a voulu garantir la richesse en formation, due au travail, et c'était là une tendance très nette. Mais surtout elle a eu comme secret fondement la conviction que le fonds de commerce bénéficiait d'une sorte de rente commerciale, analogue à la rente foncière, rente qui n'était pas le fait du propriétaire et par conséquent pouvait à juste titre être du moins en partie attribuée non au propriétaire mais au commerçant. Cette rente commerciale n'est-elle pas avant tout d'origine communale ?

On pourrait envisager l'idée d'une *taxe sur la plus value commerciale* !

TAXE SUR LA PLUS VALUE COMMERCIALE — OBJECTIONS

La dévalorisation des monnaies, le goût de la spéculation et le besoin de s'enrichir vite ont été les causes d'une activité extraordinaire dans les ventes de fonds de commerce. Le même fonds a été vendu 2 et 3 fois dans la même année (ceci est vrai surtout des restaurants et cafés), et chaque fois avec un bénéfice notable.

Il est utile de donner quelques exemples, choisis dans un quartier de Paris, situé aux environs d'une grande gare, mais qui n'est pourtant pas un quartier riche et très commerçant.

Hotels

Vente de janvier 1920 ...	237.350 francs.
Vente de septembre 1921 .	500.000 »
Vente de mars 1923.	450.000 »
» juin 1924	750.000 »
Vente de mai 1920.	130.000 »
» janvier 1922.	130.000 »
Vente d'avril	210.000 »
» janvier 1924	620.000 »
Vente d'avril 1920.	38.000 »
» décembre 1921 . .	80.000 »
» mai 1923	110.000 »
» février 1924	150.000 »
» mai 1924	175.000 »

Brasserie

Vente octobre 1921	295.000	»
» octobre 1924	900.000	»

Boulangerie

Vente de décembre 1918 . . .	120.000	»
» février 1922	475.000	»

Les exemples choisis sont évidemment parmi les plus caractéristiques. Il est juste de dire qu'une boulangerie exige une appropriation particulière des locaux difficile à improviser et les maisons neuves contiennent peu de locaux commerciaux aménagés pour la boulangerie. Si un fonds de boulangerie atteint assez aisément des valeurs de 400.000 ou 500.000 fr., un fonds de boucherie dans le même quartier ne dépasse guère 80.000 ou 90.000 francs. Des chiffres éloquents ont été cités fréquemment devant le Parlement, empruntés à des documents concernant d'autres quartiers de Paris, par exemple lors de la discussion sur le marché de la Villette.

Cette hausse constatée dans la valeur des fonds de commerce légitimerait une taxe sur la plus-value. Mais dans la pratique, comment apprécier l'importance réelle de cette plus value ? D'une part la monnaie a un pouvoir d'achat toujours plus affaibli, et les chiffres n'ont pas en 1924, la même signification qu'en 1921.

Les prix de cession devraient être réduits, puisqu'ils ne sont soldés suivant les usages du commerce que peu à peu sous la forme de « billets de fonds ». Il serait néces-

saire de calculer la valeur actuelle des paiements à venir. L'importance du prix de cession ne varie-t-elle d'ailleurs pas avec la confiance que l'acheteur inspire au vendeur, avec les garanties qu'il présente, avec les conditions de paiement ? Combien de fonds vendus ont dû être repris par le vendeur.

D'autre part, les conditions économiques d'instabilité des changes, de hausse soudaine dans le prix des matières premières créent un état de faux équilibre et exigent pour assurer la durée et la solidité d'une entreprise des fonds de roulement toujours accrus. Ce seraient là à notre avis des objections très puissantes contre une taxe sur la plus-value.

Et comment estimer directement les plus-values latentes des entreprises qui n'ont pas fait l'objet de transactions ? Se référerait-on aux inventaires et aux bilans ? Ni les inventaires, ni les bilans établis par les intéressés, même de bonne foi, ne peuvent avoir la signification d'un prix débattu librement entre des contractants d'intérêts opposés. Qui interpréterait ces inventaires et ces bilans et avec quelles lumières ?

Une taxe sur la plus-value commerciale, nous paraît impraticable.

TAXE SUR LA VALEUR EN CAPITAL DES FONDS DE COMMERCE

Une taxe sur la valeur en capital ne soulève pas la question épineuse de l'enrichissement réel. Elle établit entre la valeur et l'imposition un rapport direct et immédiat qui se mesure dans la monnaie en cours, dévalorisée ou non. La base peut en être revue à chaque transaction, et

comme les transactions sont d'autant plus fréquentes que le marché est plus actif, cette taxe est d'un mécanisme souple qui suit avec fidélité les mouvements de la matière imposable. On imagine facilement d'ailleurs des combinaisons où une augmentation de valeur trop rapide et non justifiée donnerait lieu à une surtaxe sur la plus-value. Cette surtaxe pourrait remédier à la spéculation qui crée une sorte d'inflation et augmente fâcheusement les difficultés de l'existence. Elle serait juste et profitable à l'assainissement financier.

Enfin une taxe sur la valeur en capital des fonds de commerce complèterait les diverses impositions actuelles qui s'attachent à rechercher uniquement le revenu d'une entreprise. Or, si la valeur en capital d'un immeuble est chose bien distincte de son revenu, qui peut tracer avec sûreté dans le bilan annuel d'une entreprise commerciale et industrielle la frontière nette entre le capital et le revenu ? Depuis la nouvelle fiscalité, le revenu n'est plus une chose périodique produite par le capital, différant essentiellement du capital qui doit être conservé dans son intégralité. Le revenu imposable est tout simplement la somme touchée dans un intervalle de temps donné par le commerçant et rangée par lui dans une certaine catégorie, quelquefois sans réflexion ou sans connaissance de cause. La jurisprudence administrative commence à connaître les difficultés qu'entraîne l'appréciation des réserves et des amortissements. Et elle n'est appelée à se prononcer que sur un nombre infime d'affaires au regard de celles qui sont tranchées à l'amiable tous les jours.

Si nous considérons la variété infinie des entreprises et le caractère subjectif de toute comptabilité, il ne semble

pas qu'on puisse distinguer le capital et le revenu par des solutions générales.

Et pourquoi les séparer ? Le capital et le revenu sont les deux cordonnées réelles de toute entreprise. Il n'en est pas d'intelligente, et de durable qui puisse vivre si elle ne tient compte du revenu qui constate le présent, du capital qui fonde l'avenir, de l'intérêt qui rétribue les obligations, de la plus-value qui récompense les actions et favorise l'esprit d'entreprise.

Au lieu de s'acharner à distinguer le capital du revenu, d'entreprendre la tâche décevante de lutter contre le merveilleux instinct de défense du contribuable, toujours prêt à rejeter dans le capital non imposé une partie du revenu imposable, pourquoi ne pas chercher l'imposition simultanée du revenu et du capital et joindre dans l'impôt ce qui ne peut être séparé dans la réalité et dans les préoccupations de l'exploitant.

PROJET DE TAXE SUR LA VALEUR EN CAPITAL DES FONDS DE COMMERCE

Nous avons établi qu'une taxe municipale sur la valeur en capital de fonds de commerce était justifiée par le rôle de la commune dans la formation de la richesse commerciale, qu'elle était d'une base assez large pour constituer une ressource appréciable, qu'elle complétait le système actuel des impositions directes, fondé tout particulièrement sur une distinction arbitraire entre le capital et le revenu. Il nous reste à rechercher les caractéristiques principales d'une taxe communale sur la valeur en capital des fonds de commerce. Nous avons consulté avec pro-

fit un projet de taxe, présenté récemment au Conseil municipal de la Ville de Paris par M. Bocquet, Président de la Commission des Contributions directes, projet qui n'a pas encore reçu l'assentiment de l'Etat.

Matière imposable — Localisation des entreprises.

« Sont imposables à la taxe des fonds de commerce, les fonds professionnels, passibles des droits d'enregistrement dans les termes de l'article 7 de la loi du 28 février 1872, susceptibles de cession à titre onéreux. »

L'article 7 de la loi du 28 février 1872, concerne toute mutation à titre onéreux de propriété de fonds de commerce (1). « Les fonds de commerce sont atteints dans toute leur étendue, dans l'universalité juridique des droits et valeurs au moyen desquels s'exerce un négoce ou une industrie et qui comprennent ordinairement trois éléments, le matériel, le droit au bail, la clientèle ou achalandage. » Les clientèles sont spécialement visées par cette expression, aussi bien civiles que commerciales.

Toutes les mutations de propriété à titre onéreux sont visées par l'article 7, quelle que soit la nature de la convention qui opère mutation, vente, échange, soulte de partage avec cession, rétrocession, transaction ?

La matière imposable nous semble par conséquent parfaitement déterminée par la loi de 1872, qui ne cesse d'être appliquée par l'Administration de l'Enregistrement.

A Paris en particulier, la loi du 31 décembre 1900 a institué une taxe municipale directe, additionnelle au

(1) Dalloz.

droit d'enregistrement sur les ventes de fonds de commerce exploités à Paris et sur celles des marchandises neuves dépendant de ces fonds.

Cette taxe qui est perçue par l'Administration de l'Enregistrement atteint tous les éléments constitutifs des fonds transmis et notamment les brevets d'invention.

Le taux est de 1,25 p. 100 sans addition de décimes pour les mutations de propriété à titre onéreux des fonds de commerce ou de clientèle établis sur le territoire de la commune de Paris et de 0 fr. 32 p. 100 sans addition de décimes pour cession de marchandises neuves garnissant ces fonds, dans le cas où le droit d'enregistrement perçu est de 0 fr. 50 p. 100.

Quand une entreprise possède plusieurs établissements elle ne peut être imposée dans la commune que pour l'établissement qu'elle y possède.

Une difficulté se manifeste ici pour le cas des entreprises qui ont plusieurs établissements dont quelques-uns seulement sont situés sur le territoire communal. La question s'est posée déjà au sujet de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Le règlement d'administration publique du 25 juillet 1920 art. 2, s'exprimait ainsi : « Lorsque le « redevable possède en même temps que son établisse-
« ment principal une ou plusieurs agences ou succur-
« sales, il doit souscrire pour chacune d'elles, une décl-
« ration spéciale au bureau de l'administration qui a
« qualité pour recevoir la déclaration relative à l'éta-
« blissement principal; cette déclaration est souscrite au
« bureau dans le ressort duquel se trouve la dite agence
« ou succursale ».

Toutefois l'instruction ministérielle des Finances du

29 août 1920 fait l'importante réserve suivante : « Quand un redevable possède indépendamment d'un établissement principal une ou plusieurs agences ou succursales chacune d'elles doit produire un relevé des affaires qu'elle a effectuées, à moins qu'elle ne conserve pas la comptabilité de ses opérations. »

Pour qu'il y ait établissement distinct, il faut une comptabilité distincte.

La loi du 31 décembre 1900 instituant à Paris une taxe directe municipale d'enregistrement, donne la solution suivante : « Pour l'exigibilité de la taxe, la situation des fonds de commerce à Paris est seule à considérer quel que soit le lieu où l'acte de transmission a été rédigé ou enregistré. Si un fonds dont le siège est à Paris et qui comprend des succursales ou agences en province fait l'objet d'une cession globale, la taxe municipale est perçue sur la valeur totale de la clientèle ainsi que sur la valeur du matériel et des marchandises existant à Paris à l'exclusion de la valeur du matériel et des marchandises dépendant des agences de province. A l'inverse, la vente d'un fonds dont le siège se trouve en province devrait donner ouverture à la taxe additionnelle sur la valeur du matériel et des marchandises situés à Paris. La taxe additionnelle atteint d'ailleurs tous les fonds situés à Paris au moment de la vente sans distinguer ceux qui sont destinés à y rester et ceux qui doivent être transférés en province. »

Une taxe locale sur la valeur en capital des fonds de commerce suppose une localisation des établissements comme base logique, quels que soient les avantages qui résulteraient en particulier pour la Ville de Paris d'une

centralisation des affaires au siège de l'établissement principal. Cette situation spéciale de la Ville de Paris, centre d'affaires et siège de nombreuses sociétés à succursales multiples est déjà facile à observer au point de vue de l'Impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux.

Etablissement de la taxe.

La base de la taxe sera une déclaration obligatoire des intéressés; en cas de non modification, la déclaration antérieure sera maintenue.

L'autorité administrative ne pourrait évidemment fixer avec exactitude la valeur d'un fonds professionnel. Mais d'autre part, le contribuable n'aurait pas intérêt à déprécier son fonds. Le prix convenu est en effet la base et la mesure d'une action du vendeur contre l'acquéreur. C'est là une considération intéressante, car l'acquéreur ne se libère ordinairement du prix, suivant les usages commerciaux, qu'en souscrivant des « billets de fonds » payables petit à petit à des époques déterminées. Le crédit joue donc un grand rôle dans l'acquittement. Or, l'enregistrement donne en cas de mutation le prix convenu entre les parties et fournit ainsi une vérification sérieuse et irréfutable et aussi une correction possible pour les déclarations de bonne foi en l'absence de toute transaction.

Il est naturel d'envisager le cas des Sociétés anonymes et en commandite par actions, personnes juridiques qui durent longtemps et d'ordinaire ne sont pas soumises à de fréquentes cessions. Une évaluation d'office pourrait leur être appliquée en tenant compte des éléments four-

nis par leurs comptabilité, par exemple, les dividendes distribués, les sommes mises en réserve, les cours cotés par les actions.

Taux. — Le taux de la taxe sera un peu moins élevé que celui de la taxe sur la valeur en capital des propriétés bâties et non bâties.

En effet, d'une part la valeur atteinte est une richesse en formation, due en grande partie au travail; d'autre part, les chiffres taxés seront proportionnellement beaucoup plus élevés que pour la taxe foncière, car ils résulteront sans correction de transaction récentes, quelquefois de circonstances anormales et pourront être faussés par la spéculation. Or, il serait malaisé et même impossible de rechercher une valeur normale et proportionnelle.

La taxe établie au nom du vendeur sera mise à la charge de l'acquéreur détenteur du fonds.

Cette disposition est justifiée, la taxe étant d'un caractère réel et une charge du fonds. Ainsi le recouvrement sera facile et assuré par privilège comme en matière de contributions directs.

Les *fonds créés* ne se prêtent ni à une évaluation directe, en l'absence de résultats probants assez étendus, ni à l'évaluation par le moyen de contrats librement débattus entre les parties.

A l'imitation de la taxe sur la valeur en capital des propriétés bâties et non bâties, et de l'Impôt des Portes et Fenêtres, ils ne seraient imposés qu'au 1^{er} janvier de l'année qui suit l'installation. Le commerçant qui vient de s'installer ferait alors une déclaration provisoire qui serait facile à rectifier plus tard au fur et à mesure des résultats obtenus. Une reprise reste possible au moment

de la cession si elle faisait apparaître de trop grandes divergences avec la base d'imposition admise pour les années antérieures.

En cas de cession de fonds ou de clientèle à un chiffre dépassant le chiffre qui sert de base à l'imposition, une imposition supplémentaire aura lieu par voie de rôle supplémentaire. Cette imposition sera au nom du cédant, mais le cessionnaire sera rendu solidairement responsable du paiement de la taxe.

Cette dernière disposition est destinée à faciliter le recouvrement.

Au cas de fusion de plusieurs sociétés de capitaux ou d'augmentation de capital d'une société de capitaux, il y aura aussi lieu à imposition supplémentaire. Il sera tenu compte de la différence entre la valeur imposée et la nouvelle valeur en capital.

Une estimation pourra être demandée par la nouvelle société pour la fixation de la valeur en capital, base de l'imposition.

On imagine aisément le cas où un apport de capitaux ne constituerait pas une augmentation de la valeur réelle, en tous cas, une augmentation égale au montant des capitaux introduits. Cet apport permettrait l'existence de l'entreprise. Il suffit de se rappeler notamment les nombreux recours à l'emprunt, sous forme d'obligations, émises par les Grands Magasins.

Une évaluation sera faite pour les sociétés anonymes ou les sociétés en commandite par actions. Elle tiendra compte des dividendes distribués, et des sommes mises en réserve. Elle ne pourra être inférieure à une quotité déterminée du capital actions. Cette évaluation pourra

d'ailleurs être discutée par la société qui aura la faculté d'établir qu'elle dépasse la valeur réelle de l'entreprise.

Les sociétés anonymes et en commandite par actions sont rarement l'objet de mutations. Elles seront donc soustraites en général au contrôle qu'exercent les mutations sur les valeurs imposées. Leur cas est pourtant très intéressant au point de vue communal. Elles échappent en effet à la taxe communale directe d'enregistrement sur les mutations à titre onéreux, lorsqu'il en existe, comme par exemple à la Ville de Paris. D'autre part, il n'existe pas de taxe communale de mainmorte.

Il y aurait lieu à surtaxe lorsque la nouvelle valeur déclarée dépasserait la valeur antérieure de plus d'un dixième, à moins que le contribuable ne prouve que la plus value est justifiée par des dépenses supplémentaires ou des transformations réalisées.

Il est tenu compte du nombre d'années qui se sera écoulé sans modification dans le chiffre de base. Au nombre des dépenses supplémentaires, causes de plus value, ne sera pas comptée l'augmentation anormale des marchandises en magasin.

A défaut de déclaration, l'Administration pourra taxer d'office la valeur en capital et le taux de la taxation sera dans ce cas triple du taux normal. Le contribuable sera admis à faire la preuve que l'estimation d'office est exagérée.

En cas d'omission, il sera possible d'imposer d'office par voie de rôle supplémentaire pour cinq années au taux triple du taux normal. Le cessionnaire, détenteur du fonds, sera responsable solidairement avec le cédant de l'imposition établie.

Cette disposition est analogue aux dispositions en usage dans l'impôt sur le revenu et le but en est évident.

L'Administration de l'Enregistrement donnera connaissance à l'Administration chargée de l'assiette de la taxe de toutes les mutations à titre onéreux dans les trois mois de l'enregistrement.

Les acquéreurs devront communiquer à l'administration les actes de cession sous peine d'être imposés d'office.

Assiette — Recouvrement — Contentieux

La taxe sur la valeur en capital des fonds de commerce sera établie comme les taxes directes de remplacement par les Contrôleurs des Contributions Directes. Dans les Villes où un service communal de l'assiette pourra être recruté, avec toutes les garanties de compétence et d'indépendance, l'assiette pourra être faite par les fonctionnaires communaux, assistés des Contrôleurs des Contributions Directes. L'Administration des Contributions Directes comprend des agents, tous recrutés au concours, et dont les connaissances et l'activité donnent toutes les garanties.

En matière de *recouvrement*, la taxe sur la valeur en capital des fonds de commerce serait soumise aux mêmes règles que la taxe sur la valeur en capital des propriétés foncières. Le recouvrement serait assuré par les percepteurs dans les mêmes conditions. Les actes de poursuite seraient les mêmes.

Contentieux. — Les demandes en décharge ou réduction seraient instruites comme en matière de taxes direc-

tes de remplacement. En principe, la taxe imposée à la date du 1^{er} janvier est due pour l'année entière.

Les demandes en décharge ou en réduction devraient être présentées dans les 3 mois de l'imposition d'office, signifiée à l'intéressé.

Les demandes pour faux emploi où double emploi seraient introduites dans les 3 mois à partir de la publication des rôles.

Demandes gracieuses. — Des demandes gracieuses pourront être introduites sur papier libre dans les 3 cas de faillite, décès, ou liquidation judiciaire. La taxe frappant le capital, il ne peut être envisagé de mesures gracieuses que dans les cas où se manifeste d'une manière irréfutable une diminution du capital, les divers cas particuliers devant être l'objet d'une appréciation de l'Administration.

En cas de cession en cours d'année, la taxe établie au nom du cédant pourra être par voie de mutation de cote transférée au cessionnaire, ce dernier pouvant être imposé supplémentairement à partir du jour de la cession au cas d'augmentation de la valeur en capital du fonds, résultant de l'acte de cession.

Il ne sera pas prévu de fonds de non valeur, les demandes en remise ou modération devant conserver un caractère exceptionnel.

L'instruction des réclamations est confiée aux Contrôleur des Contributions Directes en général et dans les communes où existe un service municipal de l'assiette aux fonctionnaires municipaux assistés des Contrôleurs des Contributions Directes. La décision est prise par le Conseil de Préfecture.

APPLICATION DE LA TAXE SUR LA VALEUR EN CAPITAL
DES FONDS DE COMMERCE.

En France, il n'existe pas d'exemple à notre connaissance d'une taxe communale directe sur la valeur en capital des fonds de commerce.

Paris a seul, depuis 1900, une taxe directe additionnelle aux droits d'enregistrement perçues sur les mutations à titre onéreux des fonds de commerce et clientèles. Cette taxe qui n'a cessé de fonctionner depuis 1900 donnerait de précieuses indications pour l'assiette de la nouvelle taxe. La conception en est toute différente. D'ailleurs elle devrait être complétée par une taxe de main-morte communale pour atteindre les fonds appartenant aux Sociétés anonymes et aux Sociétés en commandite par actions. Telle qu'elle est, elle paraît peu susceptible d'extension aux communes qui n'ont pas l'importance de la Ville de Paris, d'abord parce qu'elle serait d'un faible produit, ensuite parce que dans le cas des succursales de grandes sociétés anonymes la matière imposable serait ou bien inexistante ou bien difficile à rechercher. La taxe sur la valeur des fonds de commerce remplacerait à Paris la taxe directe additionnelle d'enregistrement.

A l'étranger. — Le *Bulletin fédéral de statistique suisse* (1922) signale à Fribourg, Schaffhouse, St-Gall, le Tessin, Valois, Genève, Zürich, des taxes imposant le capital et les bénéfices des sociétés en commandite par actions et des sociétés coopératives, sur des principes et des taux spéciaux.

Argovie perçoit en plus des impôts ordinaires un impôt sur le capital versé et non versé, les réserves et les ressources des Sociétés anonymes, des Sociétés en commandite et des Sociétés coopératives avancées par des tiers et portant intérêt.

Aargau, Baden et Aarau possèdent les taxes suivantes, capitaux et fonds de commerce : 1,2 p. 1000, biens fonds 0,8 p. 1000.

Extension. — Cette taxe ne peut guère être retenue pour les finances des communes rurales où la richesse est essentiellement de nature foncière ou industrielle, le commerce étant réduit à un rôle modeste d'intermédiaire pour la satisfaction des besoins de l'existence ordinaire.

Mais elle intéresse les villes importantes d'autant plus qu'elle atteindrait les entreprises étrangères. A ce point de vue, elle aurait l'avantage inhérent aux droits d'octroi qui frappent les étrangers et les personnes de passage dans la commune à raison de leurs consommations et de leurs dépenses sans exception possible.

Au moment de la réforme de 1897, concernant les droits d'octroi, la Chambre de commerce de Paris, consultée sur la nature et l'opportunité des taxes directes de remplacement proposait une taxe spéciale, locative, il est vrai, sur les locaux et hôtels meublés : « On trouverait-là, disait-elle, le moyen d'atteindre les étrangers et de rétablir ainsi la charge dont la suppression des octrois les exonère injustement ». La Chambre de commerce se prononçait toutefois contre cette taxe à cause des difficultés de perception et parce qu'une taxe sur les étrangers était contraire aux mœurs du temps et délicate à appliquer.

Nous sommes en droits de retenir l'aveu que dès 1896

une taxe spéciale sur les hôtels meublés paraissait légitime et fondée en droit à un organisme aussi pondéré que la Chambre de commerce de Paris. Les considérations qui motivaient une taxe de ce genre n'ont rien perdu de leur valeur. Les divers phénomènes d'un change défavorable, l'immigration accrue, la part excessive de la spéculation commerciale, dans l'activité économique, l'inflation, monétaire autant de raisons nouvelles qui rendent équitable et naturel le recours à l'impôt direct sur la valeur en capital de fonds de commerce pour subvenir aux charges si lourdes du budget communal.

Peut-être, objectera-t-on le désir des commerçants de conserver le secret sur la valeur exacte de leur fonds ? Cette raison ne vaudrait pas pour ce qui est des Sociétés anonymes et des Sociétés en commandite, par actions qui sont astreintes par la loi à la publication de leurs bilans. Or, ce genre de sociétés tend à prendre une importance de plus en plus grande. D'ailleurs les autres commerçants sont depuis 1919 assujettis à une déclaration détaillée au registre du commerce. Une publicité sérieuse et loyale augmenterait la sécurité des transactions. Les sanctions prises contre les commerçants qui ne peuvent faire honneur à leur engagements, après avoir été trop énergiques, perdent tous les jours de leur force et de leur rigueur. Les garanties qui disparaissent avec la sanction doivent être retrouvées dans la publicité. Puisqu'on frappe moins, il faut prévenir davantage. Le commerce est basé sur le crédit et sur la confiance; mais la confiance ne peut être aveugle. La valeur en capital des fonds de commerce pourrait être inscrite sur le registre du commerce, institué par la loi de 1919.

Importance statistique. — La taxe sur la valeur des fonds de commerce aurait une importance statistique de premier ordre. Elle permettrait d'évaluer la richesse commerciale en un moment donné. Comme elle suivrait avec souplesse et régularité les variations de cette richesse, elle permettrait de tracer le diagramme de ses variations et de les comparer avec celles de la monnaie.

Elle donnerait au gouvernement des informations précieuses pour sa politique sociale, sa lutte contre la vie chère, et l'affranchirait des renseignements fragmentaires ou erronés des syndicats.

Elle mesurerait l'influence des conditions générales pour la formation des richesses privées. Elle renseignerait sur les mouvements du crédit et sur l'emploi du crédit dans la création des richesses réelles.

CONCLUSION

LA COMMUNE, AUXILIAIRE NÉCESSAIRE DE L'ÉTAT.

L'Etat moderne modifie de jour en jour son caractère ; il administre plus qu'il ne commande. Les anciens rapports économiques entre les personnes privées deviennent souvent des rapports contrôlés et modifiés par l'Etat. On peut en trouver des exemples dans la dernière législation sur les loyers. L'Etat par ses lois douanières, par sa politique sociale, par ses impositions pèse d'un poids très lourd sur les transactions. Il fait et défait les fortunes privées. Ce rôle de l'Etat est d'ailleurs souvent naturel et conforme à la réalité. Qui pourrait, hors l'Etat et les organismes d'intérêt général, entreprendre une oeuvre d'ensemble, traiter les problèmes économiques dans leur ampleur et leur complexité. L'Etat moderne qui assume la tâche délicate de diriger la vie économique nationale et de concilier les intérêts divergents est organisé sur des bases essentiellement politiques et parfois antiéconomiques sous l'autorité de la masse incompétente et irresponsable. Il a intérêt à créer dans les communes des cellules économiques vivantes. La commune offre en effet un milieu plus approprié à la recherche de solutions variables, permet un contrôle plus aisé et, en instituant un lien plus direct entre le contribuable et la dépense

fortifie par l'intérêt personnel la notion trop vague d'intérêt général et de solidarité nationale. La commune isolée serait un milieu oppressif pour l'individu, car l'intérêt privé y est trop éloquent et les oppositions trop violentes. Mais, la commune est l'auxiliaire nécessaire de l'Etat qui ne peut toujours agir directement.

Tout le monde sent la nécessité d'une décentralisation économique. Mais qu'est-ce que la région? sinon la zone d'influence d'une commune considérable. La région n'existe ni dans la coutume ni dans la loi, et rarement dans la nature avec des caractères nettement spécifiques. La commune, elle, existe. Il faut par conséquent l'organiser comme un groupement économique et administratif qui sera l'élément de l'intégration économique de la nation.

RÉORGANISATION DU BUDGET COMMUNAL.

De la nature des choses viennent de puissantes raisons d'accélérer la vie un peu ralentie de la commune. Aussi le problème de la réorganisation des finances communales, souvent écarté, se place-t-il aujourd'hui au premier plan parmi ceux dont la solution est la plus urgente et ne souffre point de retards. Déjà, en 1897, le budget communal avait été examiné au point de vue des ressources de l'octroi. Mais, la question des octrois intéressait peu la masse des communes rurales et les petites villes. Depuis 1900, des taxes directes de remplacement ont été successivement envisagées conformément à l'article 4 et à l'article 5 de la loi du 29 décembre 1897. Leur étude a été menée par l'Administration (Finances et Intérieur) dans le sens très strict d'une substitution équivalente aux

ressources supprimées, avec des considérations d'opportunité et de moindre effort. C'est ainsi qu'en avril 1923, la Ville de Saint-Quentin obtenait une série de taxes directes de remplacement. Aujourd'hui, une commission interministérielle est réunie, après quelques mois de vie végétative, et le problème des finances communales est considéré dans toute son ampleur et dans sa généralité.

Le budget communal doit être équilibré avec des ressources normales et régulières : *impôts* et *redevances*. Les *impôts* d'après les facultés, les *redevances* d'après les services, selon la formule très nette. En ce qui concerne les impôts directs, ils ne peuvent atteindre légitimement que les facultés localisées, la richesse foncière, et la richesse commerciale et industrielle dans ce que cette dernière a de local et de transmissible. Pour ce qui est de la propriété foncière et de la modification des bases, la mise à jour du cadastre est une tâche immédiate qui demande une refonte générale. Cette refonte est commandée non seulement par la contribution foncière, mais surtout par le calcul de l'impôt sur le revenu (cédule des bénéfices agricoles), le forfait ayant été déjà partiellement abandonné. La valeur locative ne peut être l'indice unique des facultés contributives ? Comment la distinguer du bénéfice agricole ? Comment faire la part du travail et du capital ? L'évaluation nouvelle doit tenir compte de la valeur en capital, notion plus nette que la valeur locative, indispensable d'ailleurs dans la pratique toutes les fois que cette valeur locative doit être établie directement, car elle ne peut l'être qu'en partant de la valeur vénale. C'est là le cas le plus fréquent dans les immeubles ruraux. A côté des impôts existants basés sur la valeur

locative, la commune doit avoir recours à *des impôts directs sur la valeur vénale*. Ces impôts se recommandent par la clarté et la simplicité. Ils sont faciles à comprendre et à établir. Leur assiette est aisée. Elle nécessite évidemment un travail spécial, mais qui « au moment de la révision des propriétés foncières entraîne peu de difficultés. »

Les frais de perception sont peu élevés.

Au contraire des nombreuses taxes, des « poussières de taxes » qui sollicitent l'ingéniosité des administrateurs communaux, les taxes sur la valeur en capital découlent d'un principe net et sont susceptibles d'une application générale.

La révision foncière des propriétés non bâties, annoncée déjà, a dû être interrompue, en considération de la situation économique anormale et des fluctuations rapides du taux des loyers. Pourquoi ne pas avoir recours au capital, indice plus net et plus permanent que la valeur locative, pour compléter les indications et rectifier les injustices des taxes locatives ? Le capital, nous l'avons montré, est en rapport direct avec la vie communale.

Les deux taxes directes sur la valeur vénale foncière et sur la valeur en capital des fonds de commerce atteignant des capitaux localisés nous semblent pouvoir être recommandées pour la réorganisation des finances communales.

Vu : L'Assesseur du Doyen,
TRUCHY

Vu : Le Président de Thèse,
Edgard ALLIX

Vu et permis d'Imprimer,
le Recteur de l'Académie de Paris,
P. APPELL.

BIBLIOGRAPHIE

EDGAR ALLIX. — Traité élémentaire de Science des Finances.

LUCIEN BOCQUET. — Réforme des impositions locales.

ID. — Notice sur la Commission des Contributions Directes de la Ville de Paris.

P. A. BRASSAUD. — La Réforme des Finances Locales (1924).

J. CAILLAUX. — L'impôt sur le revenu (1907).

P. DUBOIS. — Essai sur les Finances communales (1898).

CH. MARTEL. — L'Impôt sur le Capital (1921).

DALLOZ.

Direction générale des Contributions Directes. — Instruction générale sur la révision exceptionnelle des propriétés foncières (loi du 22 mars 1924) et de la valeur en capital des propriétés bâties et non bâties de la Ville de Paris (30 septembre 1924).

Congrès de la propriété bâtie en France à Lyon (1894). — Rapport Pey.

Rapport de M. Adrien Veber sur la suppression des octrois (1898).

Bulletin fédéral de statistique suisse (Administration fédérale des Contributions Directes, 1922).

Journal officiel, Séances de la Chambre des députés et du Sénat concernant la loi sur la réforme des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques (1897).

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION. — <i>Pourquoi la Commune a besoin de ressources propres.</i>	5
CHAPITRE I ^{er} . — <i>L'impôt direct sur le Capital.</i>	9
§ 1. — L'impôt extraordinaire sur le capital.	10
§ 2. — L'impôt direct sur la plus-value des capitaux fonciers et des fonds de commerce.	12
§ 3. — L'impôt direct sur les capitaux localisés.	16
CHAPITRE II. — <i>Taxe sur la valeur en capital de la propriété foncière bâtie et non bâtie.</i>	18
§ 1. — Historique. La taxe sur la valeur foncière est introduite dans le budget communal en remplacement des droits d'octroi.	18
§ 2. — Ses avantages. Elle complète et corrige la contribution foncière.	21
§ 3. — Etablissement de la taxe en 1900.	23
a) Mesure préliminaire. Cadastre.	23
b) Calcul de la valeur en capital.	24
c) Ses caractéristiques.	25
§ 4. — Révision de 1910. Résultats. Livre foncier.	27
§ 5. — Révision de 1925. Principes. Directeurs. Cas particuliers.	29
§ 6. — Exemptions et dégrèvements.	33
§ 7. — Assiette.	37
§ 8. — Recouvrement.	38
§ 9. — Réclamations gracieuses et contentieuses.	39
§ 10. — Appréciation générale.	40

§ 11. — La taxe sur la valeur vénale en France et à l'étranger.	43
§ 12. — Extension aux communes urbaines et rurales.	52
§ 13. — Son incidence sur la crise du logement.	54
CHAPITRE III. — <i>La taxe sur la valeur en capital des fonds de commerce.</i>	
§ 1. — La commune et la richesse commerciale.	57
a) La commune est un marché.	57
b) Relation entre la richesse commerciale et les dépenses d'assistance et d'hygiène.	58
c) La valeur cessible des fonds de commerce et la mesure de l'influence commerciale.	58
§ 2. — Taxe sur la plus-value commerciale. Objections.	61
§ 3. — Taxe sur la valeur en capital. Ses avantages.	63
§ 4. — Projet de taxe sur la valeur en capital des fonds de commerce.	65
a) Matière imposable. Localisation des entreprises.	66
b) Etablissement. Taux surtaxe	69
§ 5. — Application de la taxe	74
a) La taxe sur la valeur des fonds de commerce en France et à l'étranger.	75
b) Appréciation.	75
CONCLUSION.	79

IMPRIMERIE DES PRESSES UNIVERSITAIRES

DE FRANCE

